Significant
Thorbeckelaan 91
3771 ED Barneveld
+31 342 40 52 40

KvK 3908 1506
info@significant.nl
www.significant.nl

Ex ante impactanalyse overheveling Alcoholslotprogramma naar het strafrecht

Ministerie van Veiligheid en Justitie
Barneveld, juli 2015
Referentie: MG/bv/14.358
Versie: v1.0
Auteur(s): M. Smit (VenJ), J. Nijhuis (Significant) en M. Goedvolk (Significant)

Inhoudsopgave

Voorwoord **4**

1. Achtergrond en aanleiding **5**

1.1 Aanleiding 5

1.2 Het ASP 5

1.3 Impactanalyse 6

1.4 Leeswijzer 6

2. Doelstelling, aanpak en afbakening **7**

2.1 Doel en vraagstelling 7

2.2 Aanpak 7

2.3 Afbakening 8

3. Uitgangspunten en aannames **10**

3.1 Uitgangspunten en scenario's 10

3.2 Werklast 16

4. Resultaten **21**

4.1 Resultaten in aantal 21

4.2 Werklast per ketenpartner 24

4.3 Overige scenario's 29

5. Conclusies en aanbevelingen **30**

5.1 Conclusies 30

5.2 Aanbevelingen 31

Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen **33**

Bijlage 2: Processchema's **34**

Voorwoord

Voor u ligt het eindrapport van de ex ante ketenbrede impactanalyse 'Mogelijke overheveling Alcoholslot naar het strafrecht'. De impactanalyse is uitgevoerd door het projectteam SMS van het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving van het ministerie van Veiligheid en Justitie in samenwerking met Significant. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie in de periode december 2014 tot en met juli 2015.

Onze dank gaat uit naar de leden van de expertgroep die ons gedurende het onderzoek voorzien hebben van constructieve bijdragen. Ook alle andere personen die in het kader van deze opdracht vragen hebben beantwoord, gegevens hebben geleverd of onderdelen van het rapport hebben becommentarieerd, zijn wij bijzonder erkentelijk!

Matthijs Goedvolk, projectleider (Significant)
Marlou Smit (Ministerie van Veiligheid en Justitie)
Jitske Nijhuis (Significant)

1. Achtergrond en aanleiding

01 In dit eerste hoofdstuk gaan wij in op de achtergrond en aanleiding van het uitvoeren van deze impactanalyse. We beschrijven wat de aanleiding is geweest voor het onderzoek, wat het alcoholslotprogramma (hierna: ASP) inhoudt en wat de gevolgen zijn van overheveling naar het strafrecht. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een leeswijzer.

1.1 Aanleiding

02 De ministeries van Infrastructuur en Milieu (IenM) en Veiligheid en Justitie (VenJ) denken naar aanleiding van de recente uitspraken van de Hoge Raad en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling Bestuursrechtspraak) na over de positionering van het ASP. De Hoge Raad stelt in de kern dat het opleggen van het ASP én strafvervolging een dubbele bestraffing betreft. De Afdeling Bestuursrechtspraak geeft in essentie aan dat de uitwerking van de Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid 2011 ten aanzien van het ASP in concrete gevallen onevenredig is en de oplegging van het ASP in strijd is met het verbod op willekeur.

03 Het CBR heeft al eerder - naar aanleiding van vragen van de Afdeling Bestuursrechtspraak - besloten het opleggen van het ASP te bevriezen. Inmiddels is definitief besloten het ASP niet meer op te leggen en twee alternatieve invullingen te onderzoeken:

a. Het handhaven van het opleggen van het ASP in het bestuursrecht met een belangenafweging;
b. Overheveling van het opleggen van het ASP naar het strafrecht (hierna: overheveling naar het strafrecht).

De laatstgenoemde optie is onderwerp van deze impactanalyse. Het onderzoek naar een volledige oplegging en uitvoering in het bestuursrecht wordt parallel aan dit onderzoek uitgevoerd door het ministerie van IenM.

1.2 Het ASP

04 Sinds 1 december 2011 wordt het ASP opgelegd aan personen die met een bepaald alcoholpromillage aan het verkeer hebben deelgenomen. Voor de duur van ten minste twee jaar mogen zij enkel rijden in een voertuig met een ingebouwd alcoholslot. Daarnaast moeten zij deelnemen aan een motivatieprogramma. Wanneer het besluit tot opleggen van het ASP is genomen, dient de betrokkene het ASP zelf te betalen (de kosten bedragen rond de € 4.500,-) en het slot te laten inbouwen. Betrokkene moet een rijbewijs aanvragen met code 103 ‘rijden met een alcoholslot’.

05 Zowel bij het starten van de auto als tijdens het rijden moet de bestuurder blazen in het alcoholslot en wordt de hoeveelheid alcohol in de adem gemeten. De blaastesten tijdens het rijden vinden op willekeurige momenten plaats. De resultaten moeten periodiek worden uitgelezen en worden beoordeeld door het CBR.

06 De betrokkene kan ervoor kiezen niet deel te nemen aan het programma. In dat geval mag hij of zij vijf jaar lang geen motorrijtuig besturen waarvoor een rijbewijs is vereist. Binnen die vijf jaar mag betrokkene ervoor kiezen alsnog deel te nemen aan het ASP[1].

1.3 Impactanalyse

07 Mogelijk wordt het ASP naar het strafrecht overgeheveld, dit heeft consequenties voor de inrichting van de werkprocessen van de betrokken ketenpartners. Dit kan leiden tot een toe- of afname in werklast. Om inzicht te krijgen in deze gevolgen heeft het ministerie van VenJ aan advies- en onderzoeksbureau Significant de opdracht gegeven een impactanalyse uit te voeren. Met deze impactanalyse wordt aan de hand van een aantal scenario's inzichtelijk gemaakt welke gevolgen te verwachten zijn van de mogelijke overheveling van het ASP naar het strafrecht.

08 Voor dit onderzoek is gebruikgemaakt van de input van experts van de verschillende betrokken organisaties. Zij hebben op persoonlijke titel inbreng geleverd. Deze inbreng moet niet worden gezien als standpunten van de organisaties waarvoor zij werkzaam zijn.

09 Deze impactanalyse dient als input voor een beleidsnotitie die de ministeries van Infrastructuur en Milieu en Veiligheid en Justitie zullen opstellen met betrekking tot de toekomstige invulling van het ASP. Deze notitie kent een bredere reikwijdte dan dit onderzoek. Voor een uitgebreidere uitleg over de achtergrond van het ASP, de mogelijke invullingen van het ASP in het straf- en bestuursrecht en overwegingen daarachter, wordt dan ook verwezen naar de betreffende beleidsnotitie.

1.4 Leeswijzer

10 In de voorliggende rapportage treft u de resultaten aan van de impactanalyse. De rapportage is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 worden de doelstelling, aanpak en afbakening beschreven. Hoofdstuk 3 geeft een uitgebreide beschrijving van de gehanteerde uitgangspunten en aannames. Hoofdstuk 4 geeft de resultaten in termen van aantal dagvaardingen, opleggingen en lopende ASP-trajecten en werklast voor de ketenpartners weer. Hoofdstuk 5 bevat tot slot de conclusies en aanbevelingen.

[1] Bron: Ministerie van IenM, Evaluatie alcoholslotprogramma, november 2014.

2. Doelstelling, aanpak en afbakening

11 In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens het doel van de impactanalyse, de vraagstelling, de gehanteerde aanpak en de afbakening van het onderzoek aan bod.

2.1 Doel en vraagstelling

12 De ex ante impactanalyse geeft inzicht in de structurele gevolgen van de overheveling van het ASP naar het strafrecht in termen van werklasteffecten voor het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR), het Openbaar Ministerie (OM), de Rechtspraak (ZM), de Dienst Wegverkeer (RDW), de Reclassering (SVG), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en de Nationale Politie (NP). De vraag waarop deze impactanalyse antwoord dient te geven luidt: *Wat zijn de werklasteffecten van de mogelijke verplaatsing van het ASP naar het strafrecht voor de betrokken ketenpartners zowel voor de oplegging als de uitvoering?*

2.2 Aanpak

13 Ten behoeve van de impactanalyse zijn verschillende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd. Deze worden hieronder opgesomd:

a. Ter voorbereiding op de impactanalyse is een aantal relevante documenten bestudeerd. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van geraadpleegde documenten;
b. Er is een verkennende interviewronde gehouden waarbij medewerkers van de volgende organisaties zijn geïnterviewd: Nationale Politie, het Parket CVOM, het CBR, de RDW, de ZM, het CJIB;
c. Op basis van de documentenstudie en de eerste interviewronde is een conceptueel model opgesteld. Dit model geeft op hoofdlijn de varianten van het werkproces weer na overheveling. In bijlage 2 zijn de processchema's opgenomen;
d. Tijdens een eerste sessie met de experts is het conceptueel model gepresenteerd. Op basis van de reacties van de deelnemers aan de bijeenkomst is het model aangepast;
e. Op basis van het conceptueel model is een simulatiemodel ontwikkeld waarmee kwantitatieve analyses gemaakt kunnen worden. Tevens zijn in samenwerking met de betrokken organisaties de benodigde gegevens verzameld. Voor variabelen waarover geen gegevens bekend zijn, zijn samen met de experts aannames gedaan op basis van vergelijkbare referentiegegevens of andere input van de experts;
f. Een eerste versie van dit simulatiemodel is besproken in de tweede expertbijeenkomst. Alle aannames zijn aan hen voorgelegd. Tevens is samen met de experts een aantal scenario's opgesteld dat met het model is door te rekenen;
g. Op basis van de feedback uit de tweede expertbijeenkomst is het simulatiemodel verfijnd en aangepast. Verdere dataverzameling heeft plaatsgevonden. Er is een definitief simulatiemodel ontwikkeld en de scenario's zijn doorgerekend;
h. In een derde bijeenkomst met de experts zijn het rekenmodel en de voorlopige resultaten aan de experts gepresenteerd;
i. De laatste opmerkingen uit de groepsbijeenkomst zijn verwerkt in het model en de resultaten van de impactanalyse zijn vastgelegd in voorliggende rapportage. De rapportage wordt eveneens voorgelegd aan de experts.

2.3 Afbakening

2.3.1 Focus op structurele gevolgen gegeven de huidige praktijk

14 Deze ex ante impactanalyse richt zich uitsluitend op de structurele werklastgevolgen van de te onderzoeken beleidswijziging voor eerdergenoemde partijen. De ex ante impactanalyse gaat uit van de structurele gevolgen ten opzichte van de oude situatie waarin het ASP door het CBR in het bestuursrecht wordt opgelegd. Andere effecten dan de directe gevolgen van de overheveling van het ASP naar strafrecht worden ongewijzigd verondersteld (ceteris paribus), denk hierbij bijvoorbeeld aan de ontwikkeling in het aantal door de politie geconstateerde overtredingen.

2.3.2 Organisatiespecifieke gevolgen en implementatie (PIOFAH) buiten scope

15 De ex ante impactanalyse gaat niet in op implementatiekosten en veranderingen in werkprocessen of ICT-systemen die de beleidswijziging met zich meebrengt. Dat vergt een ex ante uitvoeringstoets van betrokken organisaties gericht op de PIOFAH-effecten.

2.3.3 Outcome-effecten buiten scope

16 Ook gaat de impactanalyse niet in op eventuele maatschappelijke effecten van de maatregel in termen van een toename/afname van het aantal verkeersongevallen of verkeersslachtoffers.

2.3.4 Inhaalslag en overgangsregeling buiten scope

17 De inhaalslag en de overgangsregeling met betrekking tot de zaken die het CBR had 'bevroren' in afwachting van de uitspraak van de Raad van State vallen eveneens buiten de scope van deze impactanalyse.

2.3.5 Effecten op aanhoudingen van zaken ter terechtzitting buiten scope

18 Mogelijk is er sprake van extra aanhoudingen van zaken doordat niet alle informatie ter zitting beschikbaar is. Omdat vooralsnog niet is in te schatten of en met hoeveel het percentage aanhoudingen toeneemt, is ervoor gekozen om deze effecten buiten beschouwing te laten.

2.3.6 Oplegging van ASP buiten huidige bandbreedte buiten scope

19 Personen met lagere of hogere promillages dan de bandbreedte waarbinnen het ASP tot voor kort door het CBR werd opgelegd, worden niet meegenomen in deze impactanalyse. Als het ASP naar het strafrecht wordt overgeheveld, kan een ASP wel aan deze personen worden opgelegd. Dat blijft in deze impactanalyse buiten de scope.

2.3.7 Vorderingsprocedure bij het CBR buiten scope

20 In deze impactanalyse wordt de vorderingsprocedure bij het CBR buiten beschouwing gelaten[2]. Aanname is dat de werklast met betrekking tot deze procedure gelijk blijft. Door het wegvallen van het ASP, kan het CBR in plaats daarvan een EMA of, bij recidive, een onderzoek opleggen. Of dit bij een overheveling van het ASP naar het strafrecht zo blijft, is vooralsnog niet bekend. De impact van dat besluit laten we dan ook verder buiten de reikwijdte van deze opdracht.

2.3.8 Volume effecten ZM alleen in kosten uitgedrukt

21 De Raad voor de rechtspraak heeft aangegeven de gevolgen voor de behandelduur per zaak, de mixverschuivingen binnen Lamicie, het aantal aanhoudingen van zaken ter terechtzitting en dergelijke in deze impactanalyse nog niet mee te nemen en volume-effecten enkel in kosten uit te drukken. Het meenemen van de andere effecten zou een zekerheid in de berekening pretenderen die er nu nog niet is. Op een later moment, als meer bekend is over de precieze invulling, kan dat nog wel worden gedaan.

[2] Voor het CBR betekent dit concreet dat de werklast van het team Beoordeling buiten beschouwing wordt gelaten.

3. Uitgangspunten en aannames

22 Dit hoofdstuk beschrijft de uitgangspunten, scenario's en aannames die zijn gehanteerd. Deze impactanalyse is in een vroegtijdig stadium uitgevoerd; nog voordat definitieve keuzes zijn gemaakt met betrekking tot de specifieke uitgangspunten van het beleid. Met de opdrachtgever is daarom een aantal uitgangspunten voor de impactanalyse vastgesteld met betrekking tot de doelgroep en de inhoudelijke vormgeving van het ASP, zodat de impactanalyse toch kon worden uitgevoerd. De uitgangspunten en scenario's kunnen nog wijzigen en zijn gebaseerd op de inzichten ten tijde van het uitvoeren van dit onderzoek.

3.1 Uitgangspunten en scenario's

23 In deze paragraaf beschrijven wij de uitgangspunten en scenario's die we hanteren bij de impactanalyse. Op hoofdlijn betreft het de volgende punten:

a. We gaan uit van de huidige doelgroep voor het ASP;
b. We gaan uit van een ASP dat 1 jaar duurt;
c. We hanteren twee scenario's ten aanzien van wie de kosten van het ASP betaalt;
d. Met betrekking tot de oplegging en uitvoering worden drie scenario's gehanteerd.

3.1.1 ASP voor huidige doelgroep

24 We gaan in deze impactanalyse uit van de huidige doelgroep voor het ASP, te weten:

a. Bestuurders die in het verkeer worden aangehouden met een promillage tussen 1,3 en 1,8;
b. Beginnende bestuurders (die minder dan vijf of zeven jaar hun rijbewijs hebben) die in het verkeer worden aangehouden met een promillage tussen 1,0 en 1,8;
c. Bestuurders die weigeren een ademanalyse of bloedonderzoek te (laten) doen[3].

3.1.2 ASP duurt een jaar

25 We hanteren een ASP met een doorlooptijd van 12 maanden in plaats van de huidige 24 maanden. Onder bepaalde voorwaarden kan het ASP verlengd worden, zoals dat nu ook het geval is. Verder lijkt het ASP qua uitvoering op het ASP zoals dat tot medio 2014 werd opgelegd.

3.1.3 Twee scenario's ten aanzien van wie de kosten betaalt

26 De kosten voor het ASP bestaan uit de kosten voor het alcoholslot zelf en de kosten voor de uitvoering (inclusief de cursus). De leasekosten voor het alcoholslot met een looptijd van 1 jaar bedragen naar verwachting rond de € 2.000,-. De uitvoeringkosten zijn nog niet bekend; we nemen voor deze impactanalyse

[3] Formeel komen ook personen die binnen vijf jaar drie maal een proces-verbaal krijgen voor rijden onder invloed in aanmerking voor het ASP. Om dubbeltelling te voorkomen, laten wij deze groep verder buiten beschouwing. De kans is aannemelijk dat een van de drie overtredingen binnen de promillages van de onder a of b genoemde grenzen vallen. We hanteren verder een bandbreedte voor het aantal bestuurders dat in aanmerking komt; zie paragraaf 3.2.1.

aan dat deze tussen de € 1.000,- en € 2.000,- bedragen. We gaan er in deze impactanalyse dan ook vanuit dat de kosten per ASP in totaal tussen de € 3.000,- en € 4.000,- zullen bedragen. We hanteren twee scenario's ten aanzien van wie deze kosten betaalt:

i. De staat betaalt de kosten (en er zijn geen kosten voor de bestuurder);
ii. De bestuurder betaalt de kosten.

3.1.4 Uitgangspunten en scenario's met betrekking tot opleggen en uitvoering

27 In beginsel zou het ASP zowel door het OM (in de vorm van een strafbeschikking) als direct door de rechter (eventueel na verzet tegen een opgelegde strafbeschikking) kunnen worden opgelegd. We gaan er in deze impactanalyse vanuit dat het ASP als maatregel door de rechter zal worden opgelegd. De reden hiervoor is de volgende: het arrest van de Hoge Raad van 3 maart 2015 en de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van 4 maart 2015 maken duidelijk dat de oplegging van het ASP aanzienlijk beter en zorgvuldiger in wetgeving zal moeten worden geregeld. Dit vraagt maatwerk en zorgvuldigheid bij de oplegging en pas als de jurisprudentie van oplegging via de rechter is uitgekristalliseerd - dit zal zeker enige jaren duren - is het opportuun te gaan bezien of en hoe voor een deel van de opleggingen van het ASP eventueel de route via OM-strafbeschikking kan worden gevolgd. Het lijkt vooralsnog niet zinvol op dat scenario vooruit te lopen.

28 Na oplegging van het ASP in het strafrecht, kan de uitvoering van het ASP ofwel in het strafrecht, ofwel in het bestuursrecht plaatsvinden. De uitvoering kan worden gedaan door het CBR of door een reclasseringsorganisatie. In het laatste geval is de SVG het meest voor de hand liggend; zij hebben veel ervaring met het begeleiden van mensen met een middelenafhankelijkheid. Aangezien het niet voor de hand ligt om de SVG het ASP in het bestuursrecht te laten uitvoeren, blijven er drie scenario's over:

a. Uitvoering van het ASP binnen het strafrecht door het CBR:
b. Uitvoering van het ASP binnen het strafrecht door de SVG;
c. Uitvoering van het ASP binnen het bestuursrecht door het CBR.

Bijlage 2 bevat processchema's ten aanzien van de verschillende varianten.

29 Afhankelijk van of het ASP in het bestuursrecht of het strafrecht zal worden uitgevoerd, worden ook de gevolgen van het overtreden van de spelregels van het ASP in dat rechtsgebied opgelost. In scenario's a en b wordt dat gemeld bij het OM en zal de rechter daar mogelijk over moeten oordelen[4]. In het scenario binnen het bestuursrecht (c) wordt een beslissing tot beëindiging of verlenging van het ASP genomen door het CBR. Het CBR handelt in eerste instantie ook het bezwaar af. Bij beroep tegen de uitkomst van het bezwaar moet de bestuursrechter de zaak beoordelen.

30 Tabel 1 bevat een overzicht van de in totaal zes scenario's waarmee wij werken. Daarbij maken we onderscheid naar wie het ASP betaalt, in welk rechtsgebied de uitvoering plaatsvindt (de oplegging gebeurt altijd in het strafrecht) en welke organisatie de uitvoering verzorgt.

[4] Voor deze impactanalyse nemen we aan dat de rechter altijd over deze zaak zal moeten oordelen. Het is afhankelijk van de wijze van invulling of dat ook daadwerkelijk noodzakelijk is; het OM zou ook zelfstandig een besluit kunnen nemen waarbij het procesinitiatief (bezwaar) dan bij de betreffende bestuurder ligt.

Scenario's						
Wie betaalt?	Staat betaalt			Bestuurder betaalt		
Uitvoering	Bestuursrecht	Strafrecht		Bestuursrecht	Strafrecht	
Organisatie	CBR	CBR	SVG	CBR	CBR	SVG

Tabel 1. Overzicht scenario's

31 Tot slot: de uitkomsten van deze impactanalyse moeten worden gezien als een eerste indicatie van de mogelijke structurele gevolgen van de overheveling van het ASP naar het strafrecht. Omdat er nog diverse keuzes moeten worden gemaakt, er gedurende dit onderzoek sprake is geweest van voortschrijdend inzicht en hier naar verwachting ook na deze impactanalyse sprake van zal zijn, kunnen de uitkomsten nog veranderen.

32 In deze paragraaf worden de aannames met betrekking tot de verschillende varianten beschreven. Deze aannames zijn tot stand gekomen op basis van reeds beschikbare informatie uit bijvoorbeeld de evaluatie van het Alcoholslotprogramma (bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 29 398, nr. 430). Daarnaast zijn er, daar waar er geen gegevens beschikbaar zijn, beredeneerde aannames gemaakt in enkele bijeenkomsten met experts van de betrokken partijen.

3.1.5 Omvang doelgroep

De huidige doelgroep bestaat de afgelopen jaren uit gemiddeld 6.000 personen per jaar. Van deze doelgroep krijgt momenteel gemiddeld 50% (3.000 personen) een ASP opgelegd door het CBR. Dit komt enerzijds doordat de politie niet alle zaken bij het CBR meldt en anderzijds doordat niet elke persoon in aanmerking komt voor het ASP. Een deel van deze groep (50 tot 60%) start daadwerkelijk met het ASP. Dit komt neer op ongeveer 1.500 tot 1.800 personen per jaar[5]. De ASP-waardige zaken werden tot eind 2014 tevens strafrechtelijk afgedaan; grofweg 60% door het OM (door middel van een OM-strafbeschikking) en 40% door de rechter[6].

3.1.6 Opleggingen

33 In deze impactanalyse wordt dezelfde doelgroep van 6.000 personen aangehouden, met een ondergrens van 5.000 en een bovengrens van 7.000 personen. Wie het ASP zal betalen, heeft invloed op het aantal verwachte opleggingen. Daarom hanteren we, zoals in paragraaf 3.1.3 beschreven, twee scenario's: het scenario dat de bestuurder niet hoeft te betalen voor het ASP en het scenario dat de bestuurder, net als in het verleden, wel voor het ASP moet betalen.

34 Als we uitgaan van het scenario dat de bestuurder het ASP niet zelf hoeft te betalen, gelden de volgende uitgangspunten. In ongeveer de helft van het aantal zaken gaat het om bestuurders met een promillage van 1,5 of minder. Het advies aan de rechter, gebaseerd op de LOVS-oriëntatiepunten, is om in deze gevallen een

[5] Bron: Kamerstuk 29398, nr. 430. Vergaderjaar 2014-2015 en aanvullende gegevens CBR.

[6] Bron: Gegevens OM, bewerking Significant.

voorwaardelijke OBM[7] op te leggen. De aanname is daarom dat deze groep in de nieuwe situatie nauwelijks een ASP opgelegd zal krijgen; een voorwaardelijke OBM kan worden gezien als een lichtere straf dan een ASP. Voor de andere helft van de doelgroep is de verwachting dat in 25% tot 50% van de gevallen een ASP opgelegd zal worden. Dit is een inschatting van de expertgroep die mede is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

a. Het ASP is niet voor iedereen mogelijk, denk aan bestuurders waarbij de auto niet hun eigendom is en er geen toestemming komt van de eigenaar, personen die helemaal geen auto bezitten of - in de huidige situatie - een deel van de beroepschauffeurs;

b. Het is bij deze maatregel wenselijk dat de verdachte betrokken wordt bij de oplegging. Anders is de kans groot dat de bestuurder zich niet aan de spelregels van het ASP zal houden en er vervolgens een vervangende straf moet worden opgelegd dan wel, bij uitvoering in het bestuursrecht, het rijbewijs met code 103 ongeldig wordt verklaard. Bij het 'oude' ASP startte 40 tot 50% van de bestuurders aan wie een ASP was opgelegd *niet* met het programma. Hoewel de doelgroep niet helemaal vergelijkbaar is (het gaat hier immers voornamelijk om bestuurders met een promillage van meer dan 1,5) en de kosten anders zijn dan in de situatie tot nu toe, is duidelijk dat niet iedereen zal meewerken aan een ASP. Het is dan aan de rechter om te bepalen of deze alsnog wordt opgelegd.

35 Op basis van de hiervoor genoemde uitgangspunten (de helft van de doelgroep komt in aanmerking, waarvan 25% tot 50% het ASP daadwerkelijk opgelegd krijgt) is de inschatting dat het ASP aan 12,5% tot 25% van de totale doelgroep zal worden opgelegd. Als middenscenario hanteren wij 19%.

36 Wanneer de verdachte zelf voor het ASP dient te betalen, is de verwachting dat het slechts aan 1 tot 2% van de totale doelgroep opgelegd zal worden. De eerder genoemde LOVS-oriëntatiepunten adviseren om voor deze doelgroep, naast de (on)voorwaardelijke OBM, een geldboete van € 550,- tot € 850,- op te leggen. De kosten van het ASP zijn dermate hoger dan de geadviseerde sancties, dat het ASP naar verwachting slechts bij wijze van uitzondering zal worden opgelegd. We hanteren daarom het percentage van 1 tot 2%.

37 Het is de verwachting dat veruit de meeste personen wel zullen starten met het ASP; er is immers bij de beoordeling door de rechter ook rekening gehouden met de situatie van de verdachte; iets dat in de oude situatie niet mogelijk was. Ook kan een persoon die het niet eens is met de beslissing in hoger beroep gaan, waarbij de rechter nogmaals de persoonlijke omstandigheden kan meewegen. Daarom hanteren we de aanname dat tussen de 98% en 99% zal starten, zie tabel 2.

	Huidige situatie	Nieuwe situatie Geen kosten voor bestuurder (laag - midden - hoog)	Nieuwe situatie Wel kosten voor bestuurder (laag - midden - hoog)
Doelgroep	6.000	5.000 - 6.000 - 7.000	5.000 - 6.000 - 7.000
Aantal opleggingen t.o.v. doelgroep	50% *3.000*	12,5% - 19% - 25% *625 tot 1.750*	1% - 1,5% - 2% *50 tot 140*
Start ASP t.o.v. aantal opleggingen	50-60% *1.500 tot 1.800*	98-99% *600 tot 1.700*	99% *50 tot 140*

Tabel 2: Aannames doelgroep, opleggingen en start ASP (schuingedrukte aantallen ter indicatie)

[7] Ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen.

Met betrekking tot het aantal zaken dat door het OM wordt afgedaan en dat wordt afgehandeld door de rechter wordt de verhouding in de nieuwe situatie naar verwachting ook anders. Grofweg 60% wordt nu afgedaan door middel van een OM-strafbeschikking. Aangezien het ASP vooralsnog alleen door de rechter zal worden opgelegd, zal het OM in meer zaken waarbij sprake is van rijden onder invloed kiezen voor een dagvaarding. Ongeveer de helft van deze zaken heeft een promillage van boven de 1,5; in die zaken ligt het, zoals eerder aangegeven, voor de hand dat een ASP kan worden opgelegd. De verwachting is dan ook dat in de helft van de zaken die nu door het OM worden afgehandeld, in de toekomst wordt gekozen voor een dagvaarding. We nemen aan dat 30% van het totaal aantal zaken door het OM wordt afgedaan door middel van een OM-strafbeschikking (de helft van 60%), het resterende deel van de zaken de huidige 40% plus 30% (de helft van 60%) wordt beoordeeld door de rechter, zie ook tabel 3.

Scenario's	Oude situatie	Verschuiving	Nieuwe situatie
OM-zitting	60%	-50% van 60%	30%
ZM	40%	+50% van 60%	70%

Tabel 3. Oude en nieuwe verdeling OM-zitting/dagvaarding

3.1.7 *Hoger beroep tegen oplegging*

38 In het geval van rijden onder invloed wordt in de huidige situatie in het strafrecht in 1 à 2% van de gevallen hoger beroep aangetekend[8]. De verwachting is dat, wanneer het ASP wordt opgelegd en de bestuurder geen kosten hoeft te betalen, het percentage hoger beroep ongeveer gelijk is aan het huidige percentage hoger beroep in het strafrecht, mede doordat de verdachte betrokken is geweest bij het opleggen van de maatregel. Bij een ASP waarvoor de bestuurder de kosten zelf moet betalen, zal het percentage hoger beroep aanzienlijk hoger zijn, waarschijnlijk ongeveer gelijk aan het huidige percentage hoger beroep tegen het ASP (20%[9]). De verdachte heeft ook in deze situatie ingestemd met de maatregel, maar de verwachting is dat de kosten een belangrijke rol spelen bij het percentage dat in hoger beroep gaat[10].

39 Verder is het denkbaar dat in alle scenario's in de aanloopperiode vaker hoger beroep aangetekend wordt tegen het opleggen van het ASP, gezien de commotie die ontstaan is naar aanleiding van de uitspraken van de Hoge Raad en de Afdeling Bestuursrechtspraak.

3.1.8 *Verlengingen en uitval*

40 Het huidige percentage verlengingen van de maatregel is 3% en het percentage personen waarvan het ASP vroegtijdig is beëindigd is zo'n 10%. De aanname is dat het percentage verlengingen in de nieuwe situatie zonder kosten voor de bestuurder en een kortere duur van het programma hoger ligt dan in de huidige situatie. De uitval zal daarentegen in dat scenario juist iets lager zijn dan voorheen. Zie tabel 4 voor de gehanteerde percentages.

[8] Bron: gegevens OM, bewerking Significant.

[9] Bron: Kamerstuk 29398, nr. 430. Vergaderjaar 2014-2015.

[10] Gezien de lage aantallen laten we cassatie buiten beschouwing.

41 Als de kosten van het ASP voor rekening van de bestuurder komen, dan is de aanname dat een persoon gemotiveerder is om het traject succesvol af te ronden ten opzichte van het scenario dat de overheid betaalt. Dit resulteert in een lager percentage verlengingen en uitval dan bij het andere scenario.
Zie tabel 4.

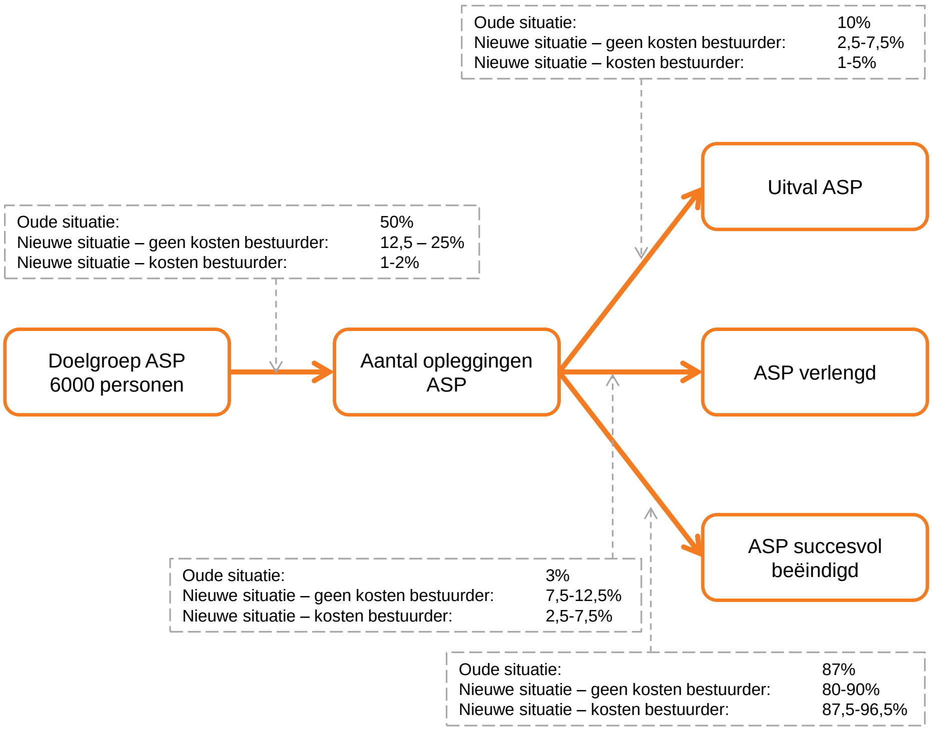
	Huidige situatie	Nieuwe situatie Geen kosten voor bestuurder (laag - midden - hoog)	Nieuwe situatie Wel kosten voor bestuurder (laag - midden - hoog)
Percentage verlengingen	3%	7,5 - 10 - 12,5%	2,5 - 5 - 7,5%
Percentage uitval	10%	2,5 - 5 - 7,5%	1 - 2,5 - 5%

Tabel 4. Aannames verlengingen en uitval

42 We nemen, ook al betreft het kleine aantallen, bezwaar en beroep tegen de besluiten tot stopzetten of verlenging van het ASP ook mee. We hanteren hiervoor de ervaringscijfers van het CBR op dat punt. Een deel, ongeveer 25%, tekende in de oude situatie bezwaar aan tegen de beslissing van het CBR tot stopzetten of verlenging. De helft ging na het bezwaar ook nog in beroep bij de bestuursrechter. Deze cijfers hanteren we voor uitvoering in het bestuursrecht. Voor de uitvoering in het strafrecht - waar we aannemen dat een beslissing tot stopzetten of verlenging wordt genomen door de rechter - hanteren we een hoger beroepspercentage van 25%. We nemen aan dat de stap om hoger beroep aan te tekenen overeenkomt met de stap om bezwaar aan te tekenen in het bestuursrecht.

3.1.9 Samenvattende figuur

43 Figuur 1 geeft een samenvatting weer van de belangrijkste aannames: wat is de omvang van de doelgroep, welk percentage krijgt naar verwachting een ASP opgelegd en hoe wordt het ASP afgerond?



Figuur 1. Overzichtsfiguur aannames

3.2 Werklast

44 De overheveling van het ASP naar het strafrecht heeft gevolgen voor de werklast. We behandelen de gevolgen voor de werklast puntsgewijs per ketenpartner.

3.2.1 Politie

45 De politie wordt mogelijk betrokken om op een nader te bepalen wijze informatie in te winnen over de bereidwilligheid tot deelname aan het ASP, het beschikken over een eigen auto of beroepsmatig rijden. Daarbij heeft de politie de voorkeur om aan te sluiten bij de mogelijkheden binnen de bestaande ZSM-werkwijze[11]. Andere varianten vragen naar verwachting te veel aanpassingen van het huidige werkproces en zijn daardoor niet haalbaar. De extra tijdsbesteding is vooralsnog niet in te schatten.

[11] In deze werkwijze buigen politie, OM, Reclassering Nederland, Slachtofferhulp Nederland en de Raad voor de Kinderbescherming zich samen en snel over de veelvoorkomende criminaliteit in de wijk. Verdachten krijgen snel te horen voor welke interventie of vervolgstap de officier van justitie kiest (Bron: https://www.om.nl/onderwerpen/werkwijze-van-het-om/).

3.2.2 OM

46 Voor het OM heeft de overheveling van het ASP op diverse momenten gevolgen, zie tabel 5. Het betreft geen extra zaken, maar wel extra werklast per zaak. Het OM heeft de gevolgen voor de werklast, op basis van de informatie die ten tijde van de impactanalyse beschikbaar was, ingeschat. Dit moet gezien worden als een eerste inschatting die op een later moment, als meer over de invulling van de maatregel bekend is, nader moet worden uitgewerkt. We splitsen de gevolgen voor de werklast op in enkele onderdelen: de voorbereiding, de zitting zelf, het hoger beroep tegen de oplegging en het beoordelen van de zaak in verband met uitval of verlenging.

47 Extra werklast per zaak als ASP in strafrecht komt voor OM (in minuten)		Laag	Midden	Hoog
Voorbereiding	Administratie	10	15	20
	Parketsecretaris	20	25	30
	Officier van Justitie	10	15	20
Bij (beknopt) reclasseringsadvies	Administratie	25	30	35
OM-zitting		N.v.t.	N.v.t.	N.v.t
Dagvaarden (incl. zitting ZM)	Parketsecretaris	10	15	20
	Officier van Justitie	20	25	30
Hoger beroep (extra tijd t.g.v. ASP)[12]	Advocaat Generaal	10	15	20
Beoordelen zaak uitval of verlenging (incl. voor hoger beroep) (alleen bij uitvoering in strafrecht)	Executie-medewerker	30	35	40
	Officier van Justitie	35	50	65

Tabel 5. Extra werklast van het OM per fase en functieniveau

48 Het is de verwachting dat de voorbereiding op de zitting meer tijd gaat kosten omdat het ASP nu mogelijk kan worden opgelegd. Bij het voorbereiden van een zaak moet beoordeeld worden of het opleggen van het ASP passend is; hiervoor dient informatie verkregen te worden. Ook moet worden gekeken of dat gevolgen heeft voor het ingevorderde rijbewijs. Mogelijk moet ook een (beknopt) reclasseringsadvies worden aangevraagd en beoordeeld; ook dat kost, afhankelijk van de invulling, extra tijd.

49 De zitting zelf kost naar verwachting ook meer tijd voor alle betrokkenen. De voor het ASP relevante informatie moet worden bekeken en tijdens de zitting worden besproken. Mogelijk is er sprake van extra aanhoudingen van zaken doordat niet alle informatie ter zitting beschikbaar is. Omdat vooralsnog niet is in te schatten of en met hoeveel het percentage aanhoudingen toeneemt, is gekozen om deze effecten buiten beschouwing te laten. Ook de hoger beroepszaken waar sprake is van een opgelegd ASP kosten meer tijd.

[12] Voor elke extra hoger beroepzaak houden we een tijdsbesteding van 1 uur aan. Mogelijk volgen er, doordat het OM meer zaken dagvaardt, ook meer hoger beroepszaken. Voor deze zaken wordt met een extra werklast van 1 uur gerekend.

50 Als de uitvoering ook in het strafrecht plaatsvindt, dan leidt het eventueel niet starten of niet houden aan de spelregels tot extra werklast. We nemen in deze impactanalyse aan dat deze zaken voor de rechter moeten worden gebracht; dat kost tijd. Ook is er mogelijk sprake van hoger beroep tegen de uitspraak waarbij het ASP wordt beëindigd of verlengd; wat ook weer tijd kost.

3.2.3 ZM

51 Voor de ZM heeft het opleggen van het ASP voornamelijk volume-effecten; er is in meer zaken sprake van een dagvaarding. De Raad voor de rechtspraak heeft aangegeven de gevolgen voor de behandelduur per zaak, de mixverschuivingen binnen Lamicie, het aantal aanhoudingen van zaken ter terechtzitting en dergelijke in deze impactanalyse nog niet mee te nemen en volume-effecten enkel in kosten uit te drukken. Het meenemen van de andere effecten zou een zekerheid in de berekening pretenderen die er nu nog niet is. Op een later moment, als meer bekend is over de precieze invulling, kan dat nog wel worden gedaan. Zie tabel 6 voor de aannames met betrekking tot de kosten per zaak per onderdeel van het proces.

Gehanteerde kosten ZM (in €) (bron: Lamicienormen)	Laag	Midden	Hoog
Oplegging	€ 320,-	€ 400,-	€ 480,-
Hoger beroep	€ 185,-	€ 230,-	€ 275,-
Beoordeling problemen bij executie in strafrecht	€ 130,-	€ 165,-	€ 200,-
Beroep bij problemen bij executie in bestuursrecht	€ 1.450,-	€ 1.935,-	€ 2.420,-

Tabel 6. Kosten per zaak voor de ZM

52 Wij benoemen de mogelijke kosten voor de ZM voor de opleggingen in het bestuursrecht (de vorderingsprocedure) apart; daar wordt naar verwachting namelijk minder beroep aangetekend dan, toen dat nog werd opgelegd, tegen het ASP. Omdat de doelgroep in plaats van met een ASP mogelijk te maken krijgt met een EMA of een onderzoek, kan in deze zaken mogelijk nog wel bezwaar of beroep worden aangetekend. Zoals eerder in hoofdstuk 2 is aangegeven, valt dat buiten de reikwijdte van de opdracht en beperken we ons tot het benoemen van de mogelijke besparing aan werklast op dit punt.

3.2.4 CBR

Uitvoering

53 De werklast voor het CBR is grotendeels gebaseerd op de huidige uitvoering van het ASP. Deze is bij uitvoering in het straf- of bestuursrecht grotendeels gelijk; alleen bij problemen in de uitvoering is een klein verschil zichtbaar. In beide gevallen moet (in navolging van de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State) een individuele belangenafweging bij problemen bij de uitvoering worden gemaakt; dat wijkt af van de huidige werkwijze.

54 In tabel 7 staat de oude en nieuwe werklast voor het CBR met betrekking tot de uitvoering van het ASP. Met reguliere activiteiten bedoelen we de activiteiten die altijd moeten worden uitgevoerd als een ASP is

opgelegd. Het betreft onder andere het vaststellen of de betreffende persoon heeft voldaan aan alle voorwaarden, het periodiek beoordelen van de ASP-gegevens, de klantenservice en het afsluiten van het ASP.

Werklast CBR per activiteit	Werklast (in minuten per zaak)		
	Oude situatie	Uitvoering in strafrecht	Uitvoering in bestuursrecht
Reguliere activiteiten	95	95	95
Executie-gebonden activiteiten	7	540	600
CBR-gebonden activiteiten	18	18	18
Kosten MAS (euro)	€ 290,-	€ 290,-	€ 290,-

Tabel 7. Werklast per zaak voor het CBR

55 De executie-gebonden activiteiten zijn alle activiteiten die nodig zijn als er sprake is van problemen bij de uitvoering. Het CBR gaat daarvoor een uitgebreide procedure inrichten waarin ruimte is voor een zorgvuldig onderzoek, hoor en wederhoor wordt toegepast, het dossier door twee personen wordt beoordeeld en de afweging uiteindelijk in een multidisciplinair overleg wordt besproken. Het CBR schat in dat deze procedure bij uitvoering in het bestuursrecht in totaal 10 uur in beslag zal nemen; het is voor hen een nieuw onderdeel.

56 Bij uitvoering in het strafrecht gaat het CBR ook uit van deze uitgebreide werkwijze, daarbij is ook contact nodig met het OM; het OM is bij uitvoering in het strafrecht immers verantwoordelijk voor de uitvoering. Ingeschat wordt dat dit ongeveer 9 uur in beslag neemt; deze inschatting is gebaseerd op de eerder genoemde 10 uur. Omdat de weging en beslissing tot het vroegtijdig beëindigen van het ASP in het strafrecht niet bij het CBR ligt, maar bij het OM, is er een uur in mindering gebracht op de werklast.

57 De CBR-gebonden activiteiten zijn het afgeven van een verklaring van geschiktheid voor een rijbewijs met code 103 en, bij een succesvol afronden, het afgeven van een verklaring van geschiktheid voor een ‘normaal’ rijbewijs. Tot slot worden met het onderdeel MAS (motivatiecursus alcoholslot) de kosten met betrekking tot het motivatieprogramma bedoeld.

Oplegging

58 In deze impactanalyse wordt de vorderingsprocedure bij het CBR buiten beschouwing gelaten[13]. Aanname is dat de werklast met betrekking tot deze procedure gelijk blijft. Door het wegvallen van het ASP kan het CBR in plaats daarvan een EMA of, bij recidive, een onderzoek opleggen. De verwachting is dat hierdoor geen verandering in werklast plaatsvindt.

59 De mogelijke gevolgen voor de werklast ten aanzien van het bezwaar en beroep tegen de uitkomst van de vorderingsprocedure benoemen we, net als bij de ZM, apart.

[13] Voor het CBR betekent dit concreet dat de werklast van het team Beoordeling buiten beschouwing wordt gelaten.

3.2.5 SVG

60 Voor de SVG betreft het begeleiden van de uitvoering van het ASP een nieuwe activiteit. Op twee plaatsen heeft het overhevelen gevolgen voor de SVG:

a. Ten eerste zijn er gevolgen als zij de uitvoering verzorgt. Omdat de SVG nog geen ervaring heeft met het uitvoeren van het ASP, nemen we, in overleg met de SVG, aan dat de SVG dezelfde werklast per zaak ondervindt als het CBR. Zie dan ook paragraaf 3.2.3 voor een nadere onderbouwing;

b. Daarnaast kan de SVG mogelijk een rol spelen in de advisering met betrekking tot het opleggen van een ASP in zowel een volledige als in een beknopte rapportage[14], zie tabel 8.

Werklast SVG per activiteit	Werklast (in minuten per zaak)
Reguliere activiteiten	95
Executie-gebonden activiteiten	540
Kosten MAS (euro)	€ 290,-

Tabel 8. Werklast per zaak voor de SVG

3.2.6 RDW

61 Voor de RDW heeft de overheveling vooral gevolgen voor de inrichting van hun ICT en de onderhoudskosten daarvan; dit valt buiten de reikwijdte van deze ex ante impactanalyse. Daarnaast is ook sprake van een volume-effect. Het aantal steekproefsgewijze controles dat moet worden uitgevoerd bij de inbouw en het uitlezen van het alcoholslot verandert. Ook het aantal gegevens dat moet worden verwerkt kan veranderen. Op basis van de verwachte volumes, heeft de RDW een grove indicatie van de verwachte effecten op de kosten geleverd.

3.2.7 CJIB

62 Voor het CJIB heeft - uitgaande van een geautomatiseerde afhandeling - de overheveling vooral gevolgen voor de inrichting van de ICT; dit valt buiten de reikwijdte van deze ex ante impactanalyse.

[14] Het al dan niet uitbrengen van een advies door de SVG kan het aantal aanhoudingen van zaken ter terechtzitting beïnvloeden. Dit heeft effect op de werklast van het OM en de ZM. Dit effect is in deze impactanalyse echter niet kwantitatief meegenomen. Een advies zal naar verwachting een positief effect hebben op het aantal opleggingen. Gezien de onzekerheid over de invulling van het advies is deze onzekerheid vooralsnog meegenomen in de gehanteerde bandbreedtes bij het percentage opleggingen.

4. Resultaten

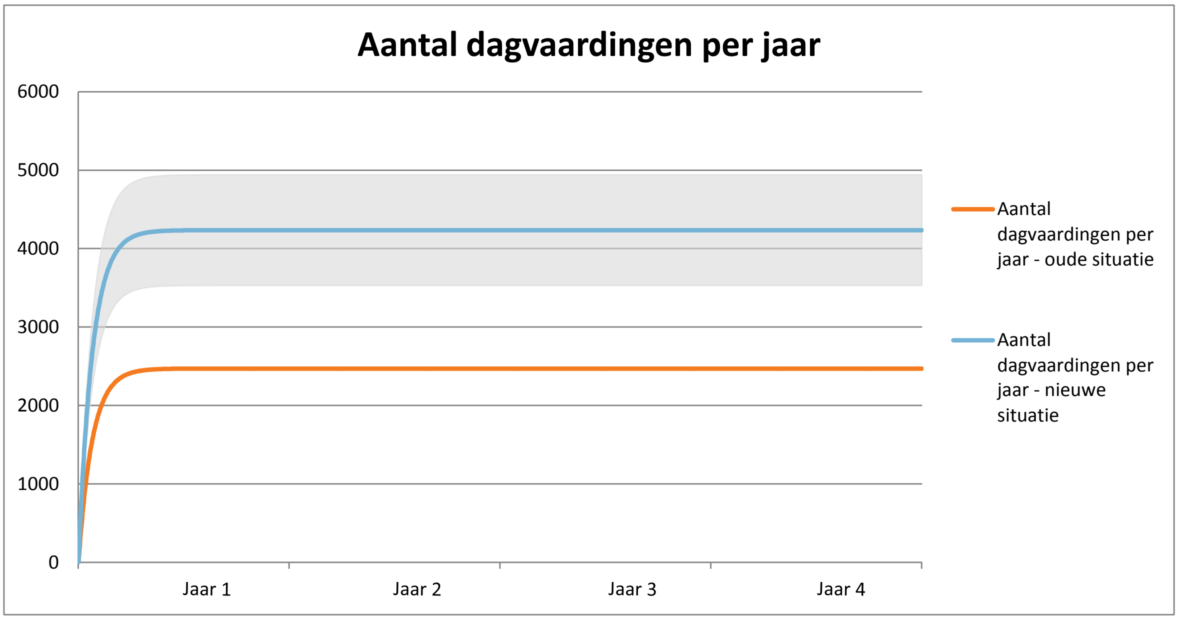
63 In dit hoofdstuk geven we de resultaten van de impactanalyse weer. Achtereenvolgens gaan we in op het aantal dagvaardingen, het aantal opleggingen en het aantal lopende ASP-trajecten. Er worden, vanaf het aantal opleggingen, twee (sub)varianten onderscheiden: de kosten zijn voor rekening van de staat of voor rekening van de bestuurder. De varianten in termen van uitvoering (straf- of bestuursrecht) en de organisatie die het ASP uitvoert (CBR of SVG) komen in de hierna volgende paragraaf aan de orde (bij de beschrijving van de werklasteffecten per ketenpartner). Tot slot gaan we in de laatste paragraaf nog in op enkele andere scenario's.

64 Bij de berekeningen en de weergave van de resultaten is rekening gehouden met een bandbreedte; deze wordt in de grafieken door middel van een grijs gebied weergegeven.

4.1 Resultaten in aantal

4.1.1 Aantal dagvaardingen

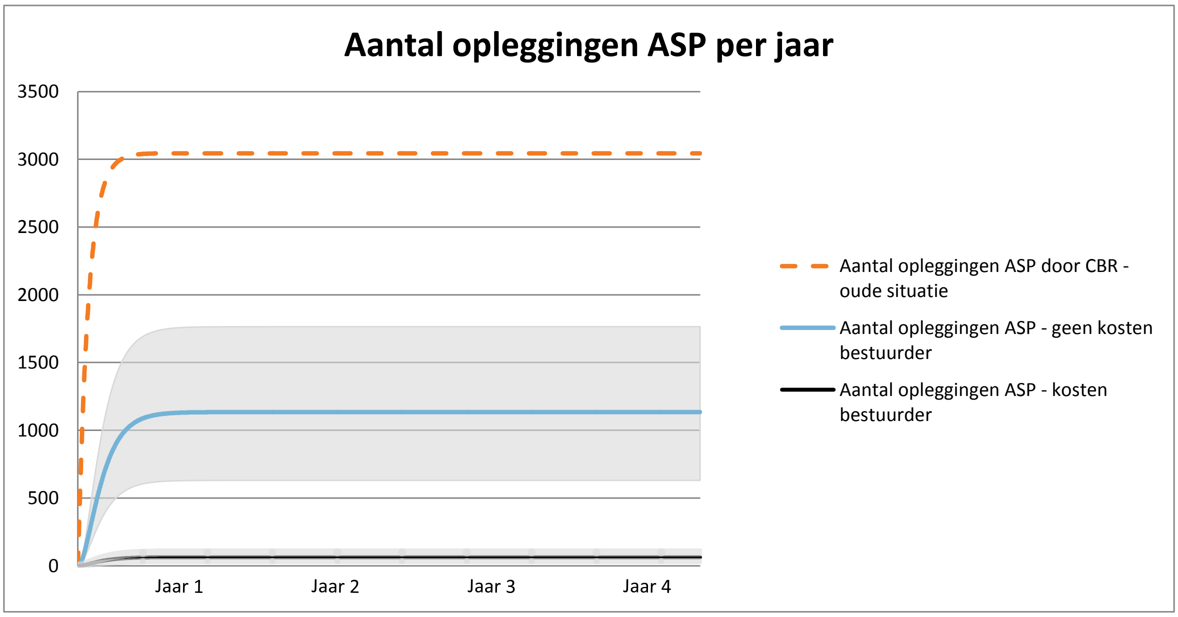
65 Uitgangspunt is dat het ASP bij overheveling naar het strafrecht wordt opgelegd door de rechter, waardoor het OM naar verwachting in meer zaken waarbij sprake is van rijden onder invloed zal kiezen voor een dagvaarding. Hierdoor stijgt het aantal dagvaardingen van rond de 2.400 per jaar naar rond de 4.200 per jaar, met een bandbreedte tussen de 4.900 en 3.500 per jaar. Dit is weergegeven in figuur 2. Het betreft alleen het aantal dagvaardingen van de doelgroep ASP (zie paragraaf 3.1.1 voor een nadere toelichting hierop).



Figuur 2. Aantal dagvaardingen per jaar van de ASP doelgroep in de oude en nieuwe situatie

4.1.2 *Aantal opleggingen en hoger beroep tegen oplegging*

66 In figuur 3 is te zien dat er sprake is van een daling in het aantal opgelegde ASP's in het strafrecht ten opzichte van de oude situatie in het bestuursrecht. Indien de bestuurder niet hoeft te betalen voor het alcoholslot komt het aantal opgelegde ASP's naar verwachting uit tussen de 600 en 1.800. In het middenscenario betreft het ruim 1.100 opleggingen per jaar. Als het ASP door de veroordeelde moet worden betaald, ligt het aantal opleggingen naar verwachting tussen de 30 en 100 per jaar. In de oude situatie werd het ASP ongeveer 3.000 keer per jaar opgelegd door het CBR.



Figuur 3. Aantal ASP opleggingen per jaar

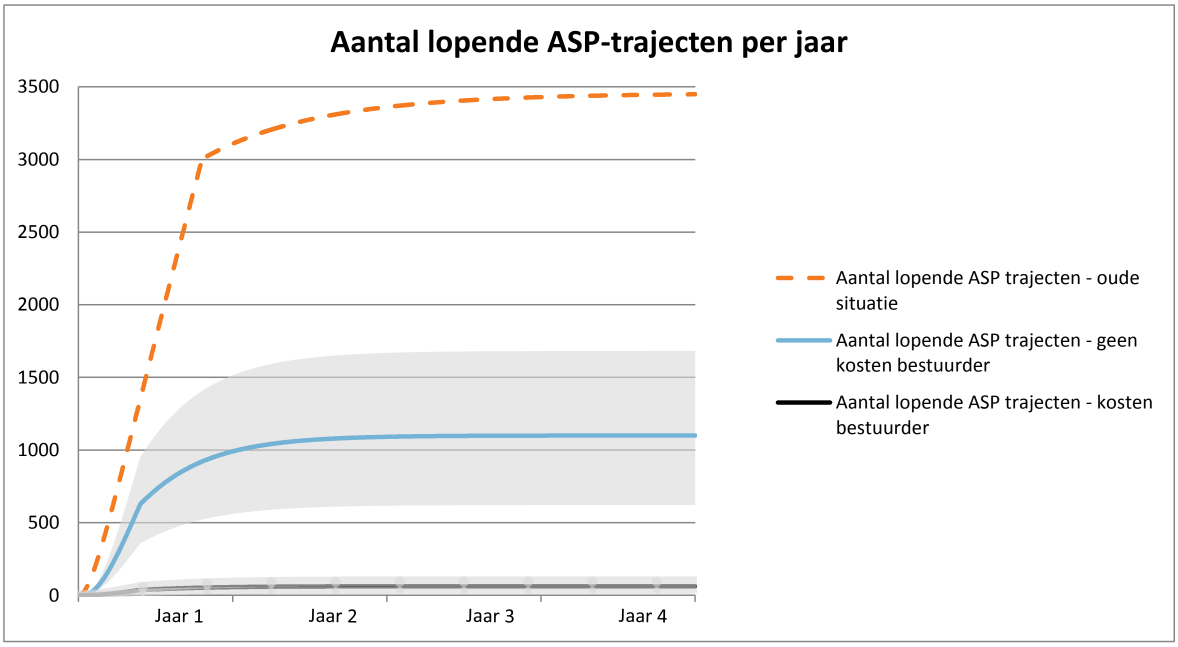
67 Als de kosten van het ASP niet voor rekening komen van de bestuurder is de verwachting dat het percentage personen dat in hoger beroep gaat gelijk is aan het huidige percentage hoger beroep in het strafrecht. Doordat het aantal dagvaardingen toeneemt, stijgt het aantal hoger beroepszaken met ongeveer 35 zaken per jaar. Als de kosten voor rekening komen van de bestuurder, dan stijgt het aantal hoger beroepen naar verwachting meer, omdat, naast de stijging van het aantal dagvaardingen, tegen een ASP-vonnis waarschijnlijk vaker hoger beroep wordt aangetekend. Naast de stijging van 35 extra hoger beroepszaken zoals die uit het eerste scenario volgen, komen er dan nog 10 extra hoger beroepszaken tegen het besluit tot een ASP bij, waardoor het aantal in totaal stijgt met 45 zaken (bandbreedte 30 tot 65 zaken) per jaar, zie tabel 9.

Scenario	Extra hoger beroepszaken per jaar		
	Bandbreedte laag	Midden	Bandbreedte hoog
Geen kosten voor bestuurder	20	35	50
Kosten voor bestuurder	30	45	65

Tabel 9. Verwachte aantallen hoger beroep per jaar

4.1.3 Aantal lopende trajecten

68 Gezien de afname van het aantal opleggingen en de kortere duur van het ASP (1 jaar in plaats van 2 jaar) ligt het aantal lopende ASP-trajecten ook lager dan in de oude situatie. Deze ontwikkeling is weergegeven in figuur 4. In de variant waarbij de bestuurder niet hoeft te betalen voor het ASP, komt het aantal lopende trajecten per jaar uit op gemiddeld 1.100 (bandbreedte tussen de 600 en 1.700). In de variant waarbij de bestuurder moet betalen, lopen gemiddeld naar verwachting tussen de 35 en 95 ASP's per jaar. De oranje lijn is een benadering van het aantal lopende trajecten als de oude werkwijze gecontinueerd zou worden. Dit is geen reëel scenario, maar maakt wel inzichtelijk hoe de oude situatie zich verhoudt tot de mogelijk nieuwe aantallen lopende ASP trajecten.



Figuur 4. Aantal lopende ASP trajecten per jaar

69 Vermoedelijk zal het overgrote deel van de deelnemers het ASP met goed gevolg afronden. In het scenario waarbij de staat betaalt, ronden tussen de 560 en 1380 bestuurders het ASP succesvol af. In het scenario waarbij de bestuurder het slot zelf betaalt, ligt het aantal ASP's veel lager, net als het aantal succesvol afgeronde programma's. Het aantal succesvol afgeronde programma's ligt tussen de 35 en 85.

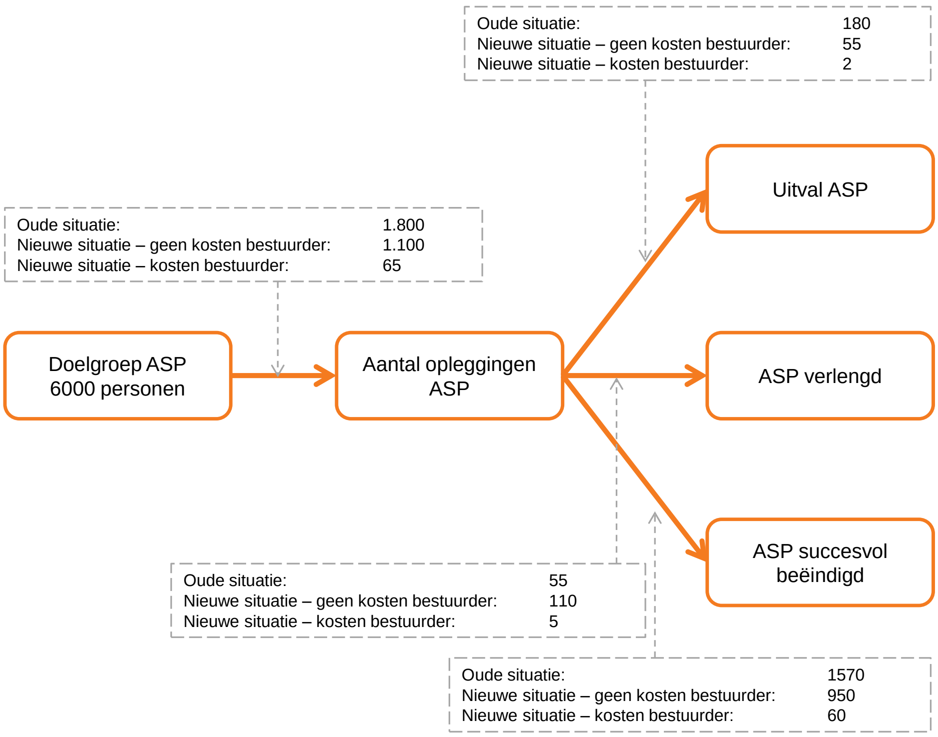
70 Gezien de kortere duur van het ASP nemen we aan dat het percentage ASP's dat verlengd wordt toeneemt ten opzichte van de oude situatie. Het aantal verlengde ASP's komt, in het scenario waarbij de staat het ASP betaalt, daarmee ook hoger te liggen dan het aantal verlengde ASP's in de oude situatie (zie tabel 10). In het scenario waarbij de staat het ASP betaalt, zijn er zo weinig lopende ASP's dat het aantal verlengingen aanzienlijk lager ligt.

71 De vroegtijdige uitval neemt in alle scenario's af. Als de staat betaalt, ligt het aantal vroegtijdige beëindigingen tussen de 15 en 130. Als de bestuurder zelf betaalt, ligt het aantal vroegtijdige beëindigingen tussen de 0 en 5.

Scenario	Aantallen succesvol afgeronde ASP's per jaar		
	Laag	Midden	Hoog
Oude situatie		1570	
Geen kosten voor bestuurder	560	950	1380
Kosten voor bestuurder	35	60	85
	Aantallen verlengde ASP's per jaar		
Oude situatie		55	
Geen kosten voor bestuurder	50	110	220
Kosten voor bestuurder	0	5	10
	Aantallen vroegtijdig beëindigde ASP's per jaar		
Oude situatie		180	
Geen kosten voor bestuurder	15	55	130
Kosten voor bestuurder	0	2	5

Tabel 10. Aantallen succesvol afgeronde ASP's, verlengde ASP's en vroegtijdig beëindigde ASP's per jaar

72 Figuur 5 geeft een overzicht van het aantal opleggingen, de uitval, het aantal verlengingen en het aantal succesvol beëindigde ASP's.



Figuur 5. Totaaloverzicht van de uitkomsten

4.2 Werklast per ketenpartner

73 De werklasten worden per ketenpartner zoveel mogelijk in fte weergegeven. Bij enkele organisaties is dat (gedeeltelijk) niet mogelijk gebleken en is de werklast in euro's uitgedrukt.

4.2.1 *Werklast Nationale Politie*

74 Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, is vooralsnog geen inschatting te maken van de werklast van de politie.

4.2.2 *Werklast OM*

75 Aangezien het OM nu meer zaken met betrekking tot rijden onder invloed voor de rechter brengt, neemt de werklast toe. Het gaat in alle scenario's om een toename van rond de 6 fte (met een bandbreedte van tussen de 4 en 9 fte). Het verschil in werklast tussen de diverse scenario's (wie betaalt het ASP, de wijze en partij van uitvoering) is zeer beperkt. De werklast van het OM zit namelijk vooral aan de voorkant, bij de oplegging. Of de staat of de bestuurder het ASP betaalt, heeft geen invloed op het aantal zaken waar het ASP mogelijk kan worden opgelegd; dat aantal blijft gelijk. Alleen bij problemen bij de uitvoering is er een verschil in werklast. Bij uitvoering in het bestuursrecht ondervindt het OM daar verder geen werklast van; het CBR handelt de zaak verder af. Bij uitvoering in het strafrecht, hangt de werklast af van wie het ASP betaalt. In het scenario waarbij de bestuurder niet zelf betaalt lopen er veel meer ASP's dan in het scenario waarbij de bestuurder wel zelf moet betalen. Meer lopende ASP's leiden tot een hogere werklast voor dat onderdeel.

76 In tabel 11 is het verschil in werklast voor het OM weergegeven wanneer het ASP wordt overgeheveld naar het strafrecht. De werklast is daar opgesplitst naar diverse functieniveaus. Onderdeel van de eerder genoemde totale werklast is ook de werklast voor het opvragen van een (beknopt) reclasseringsadvies, als hiertoe wordt besloten. Deze bedraagt 1,5 fte (tussen de 1 en 2 fte) voor een administratief medewerker, als dat voor alle relevante dagvaardingen wordt aangevraagd.

Extra werklast als ASP in strafrecht komt voor OM (in fte)		**Geen kosten voor bestuurder**	**Wel kosten voor bestuurder**
Voorbereiding	Administratie	0,8	0,8
	Parketsecretaris	1,3	1,3
	Officier van Justitie	0,8	0,8
Bij (beknopt) reclasseringsadvies	Administratie	1,5	1,5
OM-zitting	Administratie	-/- 0,4	-/- 0,4
Dagvaarden (incl. zitting ZM)	Parketsecretaris	0,8	0,8
	Officier van Justitie	1,3	1,3
Hoger beroep	Advocaat Generaal	<0,1	<0,1
Beoordelen zaak uitval of verlenging (incl. voor hoger beroep) (alleen bij uitvoering in het strafrecht)	Executie-medewerker	0,1	<0,1
	Officier van Justitie/AG	0,1	<0,1

Tabel 11. Werklastgevolgen voor het OM

4.2.3 Werklast ZM

77 Voor de werklast van de ZM is gerekend met een kostprijs per zaak gebaseerd op de geldende tijdsbestedingsnormen (Lamicie). In alle scenario's leiden de oplegging en het hoger beroep, door de extra zaken, tot hogere kosten voor het ZM. De kosten bij de beoordeling van zaken bij uitval of verlenging dalen daarentegen. Het totaal aantal zaken waarbij daar sprake van is daalt (zie tabel 9). Daarnaast speelt bij uitvoering in het strafrecht ook nog dat er een lager tarief conform de huidige Lamicienormen speelt. Als het ASP wordt overgeheveld naar het strafrecht zal het voor de ZM ongeveer € 700.000,- (met een bandbreedte van € 400.000,- tot € 1.000.000,-) aan extra kosten opleveren bij uitvoering in het strafrecht en hetzelfde bedrag bij uitvoering in het bestuursrecht. Ook hier geldt dat de gevoeligheid voor de verschillende scenario's beperkt is, zie tabel 12. De werklasteffecten voor de ZM zitten, net als bij het OM, voornamelijk aan de voorkant (bij de oplegging).

ZM	Extra werklast (in €)	
	Geen kosten voor bestuurder	Wel kosten voor bestuurder
Oplegging	€ 700.000	€ 700.000
Hoger beroep	€ 10.000	€ 10.000
Beoordelen zaak uitval of verlenging bij uitvoering in het strafrecht (incl. voor hoger beroep)	-/- €20.000	-/- €50.000
Beoordelen zaak uitval of verlenging bij uitvoering in het bestuursrecht (incl. voor hoger beroep)	-/- €20.000	-/- €50.000

Tabel 12. Werklastgevolgen voor de ZM

78 Nu de oplegging in het strafrecht gebeurt, is er sprake van een potentiële besparing bij beroep tegen de oplegging van het ASP in het bestuursrecht. Er worden naar verwachting minder beroepen aangetekend tegen de oplegging van alternatieve maatregelen zoals een EMA. De omvang van de potentiële besparing bedraagt ongeveer € 450.000,-. Afhankelijk van de invulling van de vorderingsprocedure na overheveling en de gevolgen voor het aantal beroepen tegen de alternatief opgelegde maatregel in het bestuursrecht, kan deze besparing lager worden.

4.2.4 Werklast CBR

79 Wanneer de uitvoering van het ASP in het bestuursrecht plaatsvindt, levert dat voor het CBR minder werklast op dan in de huidige situatie vanwege de kortere duur van het ASP en het lagere aantal opleggingen. De werklast bij het CBR daalt in het scenario waarbij de overheid het ASP betaalt met 2,3 fte (bandbreedte tussen de 0 en 4 fte) en als de overheid het ASP niet betaalt met 6,4 fte (bandbreedte tussen de 4 en 10 fte).

80 Bij uitvoering door het CBR in het strafrecht is de geschatte werklastbesparing iets groter in het scenario waarbij de staat het ASP betaalt. Het betreft een werklastdaling van 2,7 fte. De werklastdaling in het scenario waarbij de bestuurder het ASP betaalt is ongeveer gelijk aan het vorige scenario, namelijk 6,4 fte (met een bandbreedte tussen de 4 en 10 fte).

81 Wanneer de uitvoering in het strafrecht plaatsvindt door de SVG, valt bijna de gehele huidige werklast van het CBR op het terrein van het ASP weg. Alleen de CBR-gebonden activiteiten (registratie verklaring van

geschiktheid) blijven bestaan. Deze werklast voor het CBR is maximaal 0,2 fte en daarom daalt de werklast voor het CBR met ongeveer 6,5 fte (bandbreedte tussen de 4 en 11), zie tabel 13.

CBR Scenario	Activiteit	Vermindering werklast (in fte) Geen kosten voor bestuurder	Wel kosten voor bestuurder
CBR in bestuursrecht	Reguliere activiteiten (fte)	3,2	5,4
	Executie-gebonden activiteiten (fte)	-/- 1,1	0,6
	CBR-gebonden activiteiten (fte)	0,2	0,4
	Kosten MAS[15]	€ 200.000	€ 500.000
CBR in strafrecht	Reguliere activiteiten (fte)	3,2	5,2
	Executie-gebonden activiteiten (fte)	-/- 0,7	0,6
	CBR-gebonden activiteiten (fte)	0,2	0,4
	Kosten MAS	€ 200.000	€ 500.000
SVG in strafrecht	Reguliere activiteiten (fte)	5,5	5,5
	Executie-gebonden activiteiten (fte)	1,2	1,2
	CBR-gebonden activiteiten (fte)	0,2	0,4
	Kosten MAS	€ 520.000	€ 520.000

Tabel 13. Werklastgevolgen voor het CBR

Oplegging

82 De werklast die wegvalt in het kader van bezwaar en beroep in het kader van de oplegging (vorderingsprocedure in het bestuursrecht) bedraagt maximaal 7,5 fte. Zoals in de evaluatie van het ASP ook staat vermeld, is het bezwaar- en beroepspercentage bij ASP-zaken hoger dan bij de overige maatregelen. De 7,5 fte moet worden gezien als een bovengrens en wordt mede bepaald door de invulling van de vorderingsprocedure in de situatie na de overheveling.

4.2.5 Werklast SVG

83 Voor de SVG is alleen sprake van een stijging van de werklast als het ASP wordt uitgevoerd in strafrechtelijk kader door de SVG. Het gaat dan om een totale werklast van ongeveer 3,6 fte als de staat het ASP betaalt. Als de bestuurder het ASP zelf moet betalen, is er nauwelijks werklast voor de SVG (rond de 0,1 fte); er worden namelijk in dit scenario nauwelijks ASP's opgelegd, zie tabel 14.

[15] De wijziging voor het Motivatieprogramma AlcoholSlot (MAS) is uitgedrukt in kosten, omdat de inhoud en duur van de MAS concurrentiegevoelig is.

SVG Scenario	Activiteit	Extra werklast (in fte)	
		Geen kosten voor bestuurder	Wel kosten voor bestuurder
SVG in strafrecht	Reguliere activiteiten	2,2	0,1
	Executie-gebonden activiteiten	1,4	<0,1
	Kosten MAS (x €100.000,-)	€ 320.000	€20.000

Tabel 14. Werklastgevolgen SVG

84 Mogelijk is ook nog een rol weggelegd voor de SVG bij de advisering. Op dit moment is onvoldoende bekend over de precieze uitvoering daarvan. Afhankelijk van de invulling kan dat jaarlijks leiden tot maximaal 4.200 adviezen, als voor alle dagvaardingen advies wordt uitgebracht. Er wordt echter ook gedacht over een gerichtere wijze van advisering bij specifieke zaken of de mogelijkheid van een quickscan. Onbekend is wat de inhoud en bijbehorende tijdsbesteding zou moeten zijn. Daarom wordt deze werklast vooralsnog niet nader gekwantificeerd.

4.2.6 Werklast RDW

85 Net als bij de ZM wordt de werklast voor de RDW niet uitgedrukt in fte, maar in kosten. Deze zullen variëren tussen de € 75.000.- en € 150.000,- per jaar als het CBR de uitvoering blijft doen. Dit ten opzichte van de € 160.000,- die in 2014 is begroot. Het verschil bedraagt tussen de € 10.000,- en € 85.000,-. Als de SVG de uitvoering voor haar rekening neemt, is niet bekend wat de uitvoeringskosten zullen gaan bedragen, behalve dat deze hoger zullen liggen dan de varianten waarbij het CBR het ASP blijft verzorgen. De RDW wisselt op dit moment namelijk al wel gegevens uit met het CBR, maar nog niet met de SVG. Er moet dus een verbinding worden onderhouden met een extra partij.

4.2.7 Werklast CJIB

86 De werklast voor het CJIB heeft - mits de afhandeling geautomatiseerd gebeurt - voornamelijk betrekking op het aansluiten en onderhouden van ICT-systemen en is niet volumeafhankelijk. De jaarlijkse kosten zijn vooralsnog niet in te schatten; wel is duidelijk dat de kosten bij de uitvoering door SVG (waar al ICT-verbindingen mee zijn) lager zijn dan wanneer het CBR het ASP gaat uitvoeren. De becijfering van deze kosten valt buiten de reikwijdte van deze impactanalyse.

4.2.8 Kosten alcoholslot zelf

87 Naast de gevolgen voor de werklast, moet - in het scenario waarbij de overheid de kosten draagt - ook rekening gehouden worden met de kosten die gemoeid zijn met het ASP zelf. Uitgaande van ongeveer 1.100 opgelegde trajecten (met een bandbreedte van 600 tot 1.800) bedragen deze kosten naar verwachting ongeveer € 2,2 miljoen (bandbreedte van € 1,2 miljoen tot € 3,6 miljoen).

4.3 Overige scenario's

4.3.1 ASP opgelegd als strafbeschikking

88 Als, op termijn, ervoor wordt gekozen om het ASP ook door middel van een strafbeschikking op te leggen, zijn de verschillen met het hoofdscenario naar verwachting beperkt. Bij de strafbeschikking zal het OM alleen een ASP opleggen als de verdachte daarmee instemt, net zoals nu het geval is bij een OBM. Een deel van de ASP's zal dan via een strafbeschikking worden opgelegd en een deel door de rechter. Het aantal ASP's zal naar verwachting niet sterk afwijken van de aantallen die in de vorige paragraaf zijn genoemd. Het zal wel leiden tot een daling van de werklast bij de ZM; er komen daar immers minder zaken terecht. Voor het OM zal er sprake zijn van een kleine werklaststijging: een OM-zitting kost een officier over het algemeen even veel tijd als een zitting bij de rechter, maar omdat het OM de verslaglegging moet verzorgen, kost een OM-zitting wel meer tijd voor de administratief medewerk(st)er. Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven, is het pas na meerdere jaren, als de jurisprudentie van oplegging via de rechter is uitgekristalliseerd, opportuun te gaan bezien of een deel van de opleggingen van het ASP eventueel via de route OM-strafbeschikking kan worden gedaan.

4.3.2 Alle zaken in de doelgroep voor de rechter brengen

89 Er kan worden overwogen om alle zaken in de doelgroep voor de rechter te laten komen in plaats van de eerder genoemde 70%. Ook bij zaken met een geconstateerd alcoholgehalte van minder dan 1,5 promille bestaat een (hele) kleine kans dat een ASP kan worden opgelegd. Het is niet de verwachting dat het aantal opleggingen noemenswaardig zal toenemen; dat zal zich binnen de eerder genoemde bandbreedte bevinden. Wel heeft dit gevolgen voor de werklast. Dit leidt zowel voor het OM als voor de ZM tot een werklaststijging. Het OM moet meer potentiële ASP-zaken voorbereiden en de ZM moet meer zaken behandelen.

4.3.3 Gevolgen aantal lopende trajecten voor de kosten van een ASP

90 In de expertgroep is aangegeven dat het lagere volume aan opgelegde en lopende ASP's gevolgen kan hebben voor de kosten voor het inbouwen en het leasen van het alcoholslot. De vaste kosten moeten immers over lagere volumes worden verdeeld. Het is zelfs denkbaar dat de huidige leverancier zich geheel terugtrekt van de Nederlandse markt. Zeker bij het scenario waarbij de kosten van het ASP voor rekening komen van de bestuurder, zal - gezien het klein aantal opgelegde ASP's - de prijs of oplopen of zal de producent (en/of inbouwstations) stoppen. Ook bij het scenario waarbij de overheid de kosten draagt, is er een kans dat de prijs zal stijgen. In welke mate is op dit moment niet te zeggen.

5. Conclusies en aanbevelingen

91 Dit laatste hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen op basis van de resultaten van de impactanalyse.

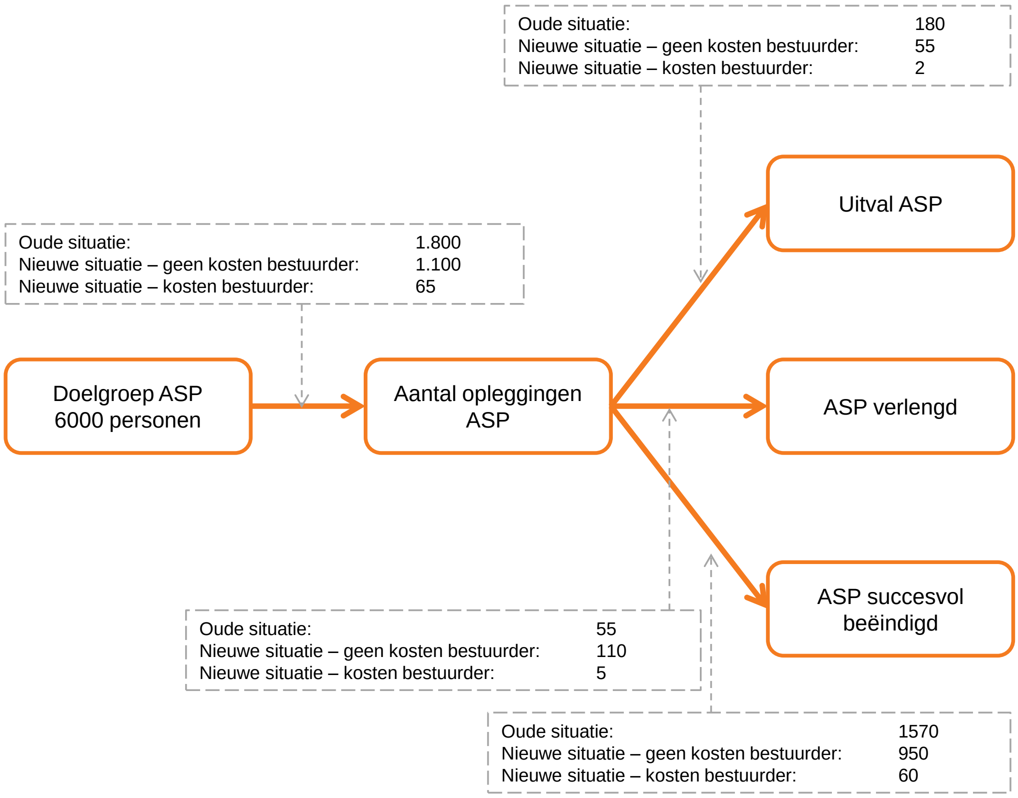
5.1 Conclusies

92 Dit onderzoek is een eerste verkenning van de gevolgen van het overhevelen van het ASP naar het strafrecht. De precieze invulling van het ASP in het strafrecht is nog niet bekend, maar met behulp van enkele uitgangspunten en scenario's kan de impact van een dergelijk besluit wel inzichtelijk worden gemaakt. De resultaten moeten worden gezien als een eerste indicatie van de gevolgen. De uitkomsten van deze impactanalyse bieden aanknopingspunten voor het nader invullen van het ASP binnen het strafrecht. Het is goed denkbaar dat deze invulling substantieel afwijkt van de aannames die we hebben gebruikt; de impact zal dan ook anders zijn.

93 Voor deze impactanalyse is uitgegaan van oplegging door de strafrechter. De uitvoering van de maatregel kan of in het bestuursrecht worden gedaan door het CBR of in het strafrecht plaatsvinden door het CBR of de SVG. Ten aanzien van de kosten van het ASP zijn twee scenario's gehanteerd: de staat betaalt de kosten van rond de € 3.000,- of de veroordeelde betaalt deze kosten zelf.

5.1.1 Gevolgen voor het aantal opleggingen en lopende ASP's

94 Als de overheid het ASP betaalt, ligt het jaarlijks aantal opleggingen naar verwachting rond de 1.100 per jaar (bandbreedte van 600 tot 1.800) ten opzichte van 3.000 per jaar in de oude situatie. Dit resulteert in ongeveer 1.100 lopende ASP's (bandbreedte 600 tot 1.700). In de oude situatie liepen er ongeveer 3.500 ASP's tegelijkertijd. Als de veroordeelde het ASP zelf moet betalen, ligt het aantal opleggingen naar verwachting aanzienlijk lager; het aantal ligt dan tussen de 30 en 100, met jaarlijks tussen de 35 en 95 lopende programma's. Zie figuur 6 voor een samenvattend overzicht.



Figuur 6. Totaaloverzicht van het aantal opleggingen

5.1.2 Werklastgevolgen

95 De werklastgevolgen zijn voor alle organisaties beperkt. Het OM krijgt in alle scenario's te maken met ongeveer 6 fte aan extra werklast en voor de ZM leidt het tot een kostentoename van ongeveer € 700.000,-. Als het CBR verantwoordelijk blijft voor de uitvoering, daalt hun werklast, afhankelijk van het scenario met tussen 2,3 en 2,7 fte als de bestuurder de kosten van het ASP niet hoeft te betalen. Indien de bestuurder deze kosten wél moet betalen, bedraagt de werklastbesparing ongeveer 6,4 fte. Als SVG verantwoordelijk wordt voor de uitvoering, kost hen dat naar verwachting rond de 3,6 fte als de bestuurder het ASP moet betalen en 0,1 fte in het scenario dat de bestuurder het zelf betaalt. Verder valt dan 6,5 fte aan werklast weg voor het CBR. Voor de RDW is er sprake van een kostendaling van tussen de € 10.000,- en € 85.000,-. Voor het CJIB leidt de overheveling niet tot substantiële werklastveranderingen, mits er sprake is van een geautomatiseerde verwerking van de gegevens.

5.2 Aanbevelingen

96 De belangrijkste aanbeveling is om, mede op basis van de uitkomsten van deze impactanalyse, de invulling van het ASP in het strafrecht nader uit werken. Zoals reeds gezegd, zijn er voor deze impactanalyse diverse uitgangspunten en scenario's gehanteerd, daarin moeten keuzes worden gemaakt.

Ook de processen, die we in het kader van dit onderzoek op hoofdlijn hebben uitgewerkt, moeten in detail worden uitgewerkt. Daarbij wordt aanbevolen om bijzondere aandacht te hebben voor de volgende aspecten:

a. Om een ASP op te leggen is zicht op de persoonlijke situatie van de betreffende bestuurder noodzakelijk. Het is van belang nadere invulling te geven aan hoe deze informatie (tijdig) kan worden verkregen. Dit is enerzijds belangrijk omdat complete informatie naar verwachting van de expertgroep positief zal bijdragen aan de mate van oplegging door de rechter. Anderzijds draagt volledige en tijdige informatie ook bij aan een efficiënte rechtsgang waarbij verdachten snel een eventueel ASP opgelegd kunnen krijgen en waar sprake is van zo min mogelijk aanhoudingen van zaken ter terechtzitting. Het vergaren van informatie zorgt wel voor extra werklast voor zowel het OM als de SVG als deze verantwoordelijk wordt voor het vergaren van de betreffende informatie;
b. In de expertbijeenkomsten is ook gesproken over een beknopt advies (een quickscan) door de SVG. De mogelijkheden van een dergelijk product moeten verder worden uitgewerkt;
c. De informatie-uitwisseling tussen alle betrokken partijen dient te worden verbeterd. Zowel voor het OM als voor de rechter is het, in verband met de mogelijke oplegging van een ASP, noodzakelijk om realtime informatie te hebben over de status van een eventuele beslissing door het CBR (over een EMA, onderzoek, et cetera). Ook voor het CBR is het wenselijk om snel geïnformeerd te worden over het bij vonnis opgelegde ASP, zodat deze informatie gebruikt kan worden bij een eventueel lopend onderzoek. Hierbij moet ook gekeken worden naar de mogelijke samenloop;
d. Voor deze impactanalyse is uitgegaan van een uitvoering door het CBR of de SVG. In de expertbijeenkomsten is ook gesproken over een mogelijke samenwerking tussen het CBR en de SVG. Deze mogelijkheid zou verder moeten worden onderzocht;
e. Als de bestuurder zich niet houdt aan de voorwaarden, volgt een vervangende sanctie. Het meest voor de hand liggend is het ongeldig verklaren van het rijbewijs, maar er zijn ook andere sancties mogelijk. Een nadere uitwerking van de vervangende sanctie(s) is wenselijk;
f. Tot slot moet bij de invulling van het ASP in het strafrecht breder worden gekeken dan de huidige doelgroep. Het is goed mogelijk dat, zij het in beperkte mate, ook voor lagere en/of hogere promillages het ASP een passende straf is. Deze mogelijkheid dient te worden meegenomen bij de nadere uitwerking.

97 Aanbevolen wordt om bij grote wijzigingen van de invulling van het ASP in het strafrecht deze impactanalyse te actualiseren. Dan kan niet alleen de actuele stand van zaken worden meegenomen, maar ook eventueel nieuw cijfermateriaal ten aanzien van de omvang van de doelgroep.

Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen

Hartman, A., J. Peters en E. Ruys (2010). Het stelsel van sancties en maatregelen met betrekking tot de rijbevoegdheid herijkt. Utrecht: AEF.

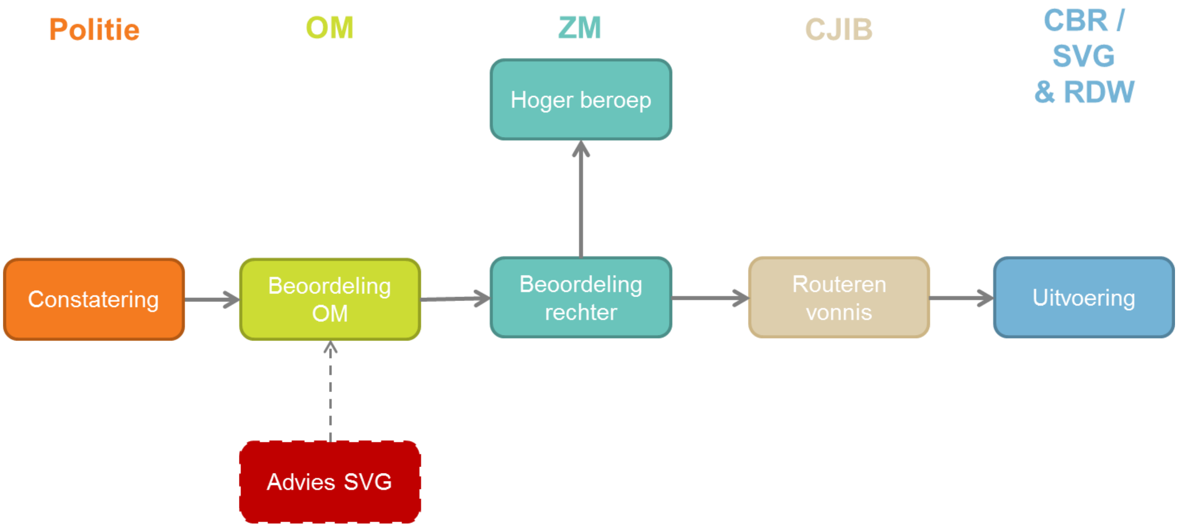
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014), Evaluatie alcoholslotprogramma (bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 29 398, nr. 430).

SWOV (2011), Factsheet ‘Alcoholslot’.

Bijlage 2: Processchema's

In deze bijlage is het - vereenvoudigde - processchema weergegeven met betrekking tot de oplegging van het ASP in het strafrecht (figuur 7). Daaronder zijn ook de gedetailleerde processchema's van de uitvoering in het bestuursrecht door het CBR en in het strafrecht door de SVG dan wel het CBR opgenomen (figuur 8 t/m 10). Tot slot zijn de vereenvoudigde processchema's weergegeven voor de gevallen waarin sprake is van problemen in de uitvoering, waarbij de tenuitvoerlegging plaatsvindt in het bestuursrecht door het CBR of in het strafrecht door de SVG of het CBR (figuur 11 en 12). Deze schema's vormen de basis voor de verschillende scenario's.

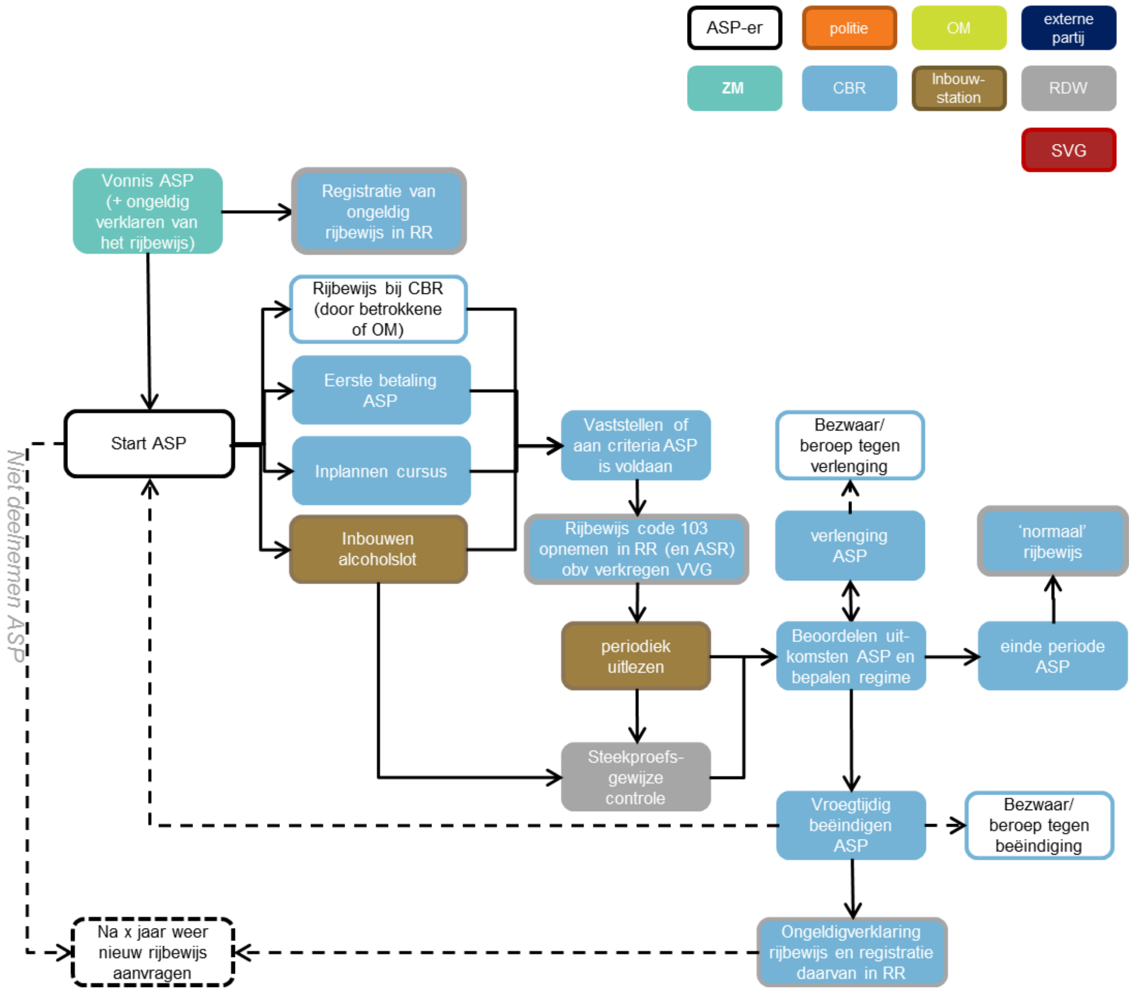
Oplegging



Figuur 7. Proces van oplegging ASP door de rechter in het strafrecht

Wanneer de politie constateert dat iemand met meer dan het toegestane promillage alcohol in het bloed een motorrijtuig bestuurt, stuurt zij het proces-verbaal door naar het OM. Vervolgens dient het OM aan de hand van criteria of ASP kansrijk is, te beoordelen of eventueel advies van de SVG moet worden gevraagd. Een eventuele (verkorte) rapportage van de SVG kan gebruikt worden ter bepaling van een standpunt. Indien het om een ASP-waardige zaak gaat, gaat het OM over tot dagvaarden. De rechter beoordeelt vervolgens of het ASP dan wel een andere straf of maatregel passend is. De verdachte kan in hoger beroep gaan. Na het onherroepelijk worden van het vonnis wordt dit door het CJIB gerouteerd naar de uitvoerende partij. De uitvoering van het ASP wordt ten slotte gedaan door het CBR of de SVG in samenwerking met de RDW en - afhankelijk van het gekozen model van uitvoering - door het OM (zie verder: Uitvoering).

Uitvoering

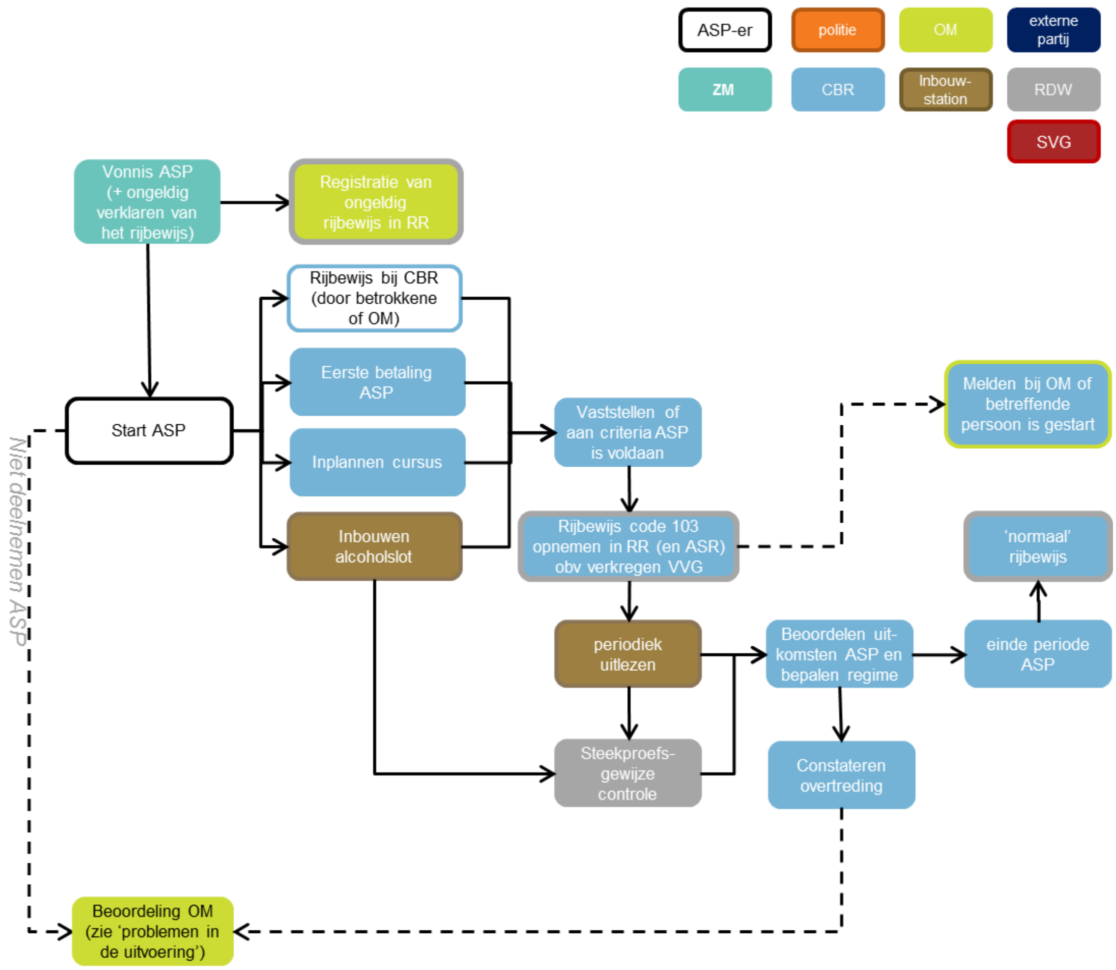


Figuur 8. Proces van uitvoering door CBR in het bestuursrecht

Figuur 8 is een weergave van het proces van uitvoering van het ASP in het bestuursrecht. Indien de uitvoering in het bestuursrecht blijft, zal het CBR met deze taak belast blijven. Nadat de rechter het ASP als maatregel heeft opgelegd en het rijbewijs ongeldig heeft verklaard, wordt de ongeldigverklaring van het rijbewijs geregistreerd in het rijbewijsregister door het CBR[16] en kan de verdachte besluiten wel of niet deel te nemen aan het ASP - net als in de huidige situatie. Bij geen deelname blijft het rijbewijs ongeldig. In het geval dat verdachte wel besluit deel te nemen, dient hij/zij een eerste betaling te doen aan het CBR, de motivatiecursus in te (laten) plannen en het alcoholslot te laten inbouwen. Het rijbewijs moet op dat moment bij het CBR liggen. Vervolgens controleert het CBR of alle voornoemde handelingen door de verdachte zijn uitgevoerd en geeft een verklaring van geschiktheid af op basis waarvan een rijbewijs met code 103 kan worden afgegeven. De bestuurder kan dit rijbewijs vervolgens verkrijgen bij de gemeente. Vervolgens start de bestuurder met het ASP. De bestuurder moet zich periodiek melden bij een uitleesstation. Op deze wijze verzamelt de RDW de

[16] Uitgegaan wordt van het CBR als de uitvoering in het bestuursrecht blijft, omdat in de huidige situatie de registratie ook door het CBR wordt gedaan.

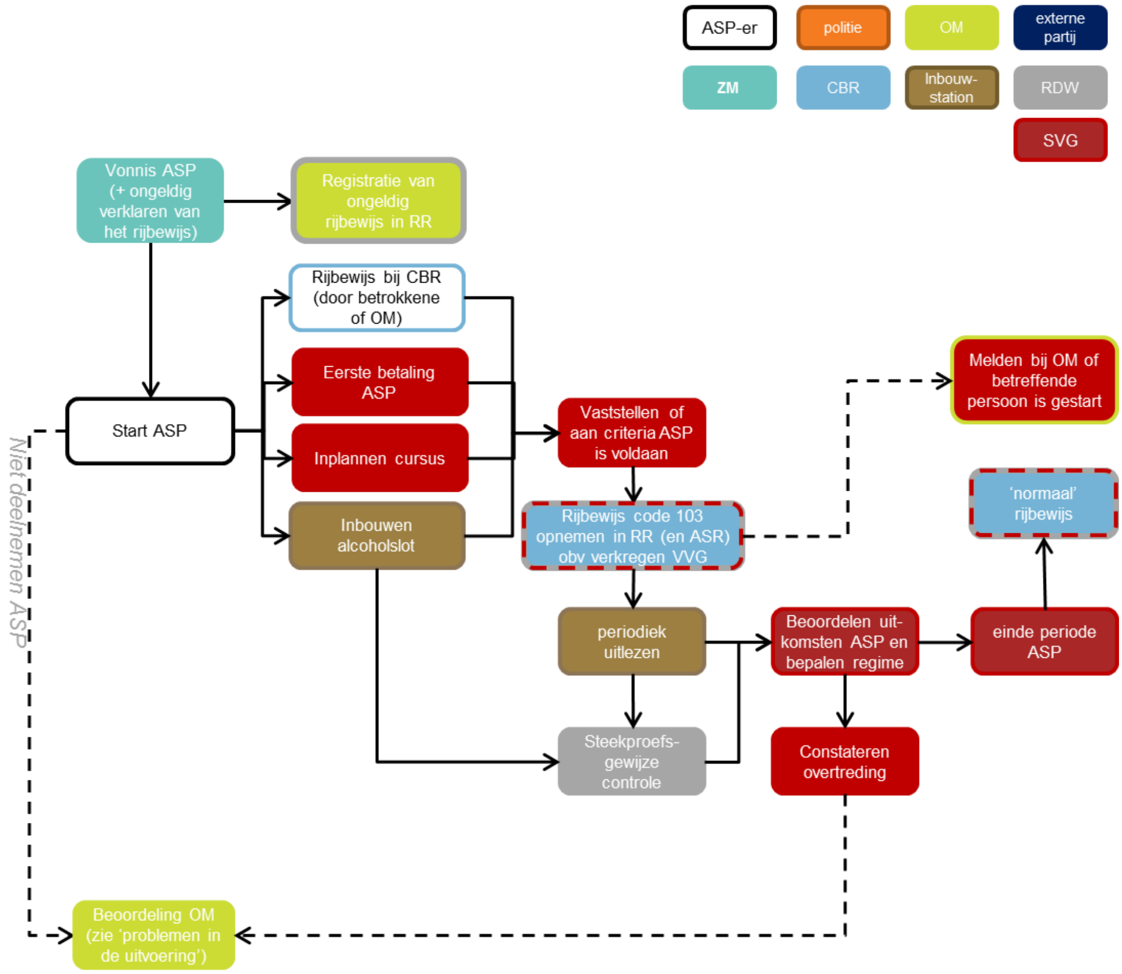
gegevens van het alcoholslot en de RDW controleert deze gegevens steekproefsgewijs. Het CBR beoordeelt vervolgens de uitkomsten van de uitleesgegevens en bepaalt het regime; besloten kan worden om de gegevens van de betrokkene vaker of minder vaak uit te lezen. Bij het overtreden van de regels door de betrokkene kan het CBR ook beslissen om het ASP vroegtijdig te beëindigen dan wel het ASP te verlengen. Dit zijn besluiten van het CBR waartegen telkens bezwaar en beroep mogelijk zijn. Bij vroegtijdige beëindiging wordt het rijbewijs met code 103 door het CBR ongeldig verklaard. De ongeldigverklaring wordt door het CBR geregistreerd in het rijbewijsregister. Als het ASP gedurende een jaar volgens de regels wordt uitgevoerd, bepaalt het CBR dat het ASP succesvol wordt beëindigd en verstrekt een verklaring van geschiktheid aan de betrokkene. Met deze verklaring kan de betrokkene een 'normaal' rijbewijs verkrijgen bij de gemeente.



Figuur 9. Proces van uitvoering door CBR in het strafrecht

In figuur 9 is gedetailleerd weergegeven hoe het proces van uitvoering eruit ziet indien dit in het strafrecht plaatsvindt door het CBR. Het proces verloopt grotendeels hetzelfde als bij figuur 8. Het eerste verschil is dat na oplegging van het ASP en het ongeldig verklaren van het rijbewijs van de verdachte het CBR de ongeldigverklaring niet langer registreert in het rijbewijsregister, maar dat het OM dit overneemt. Wanneer de verdachte besluit niet deel te nemen, blijft het rijbewijs ongeldig of volgt een andere nader te bepalen alternatieve sanctie. Het tweede verschil is dat er in bovenstaand schema één processtap is bijgekomen ten opzichte van figuur 8 ('melden bij OM of betreffende persoon is gestart'). Als het CBR heeft vastgesteld dat

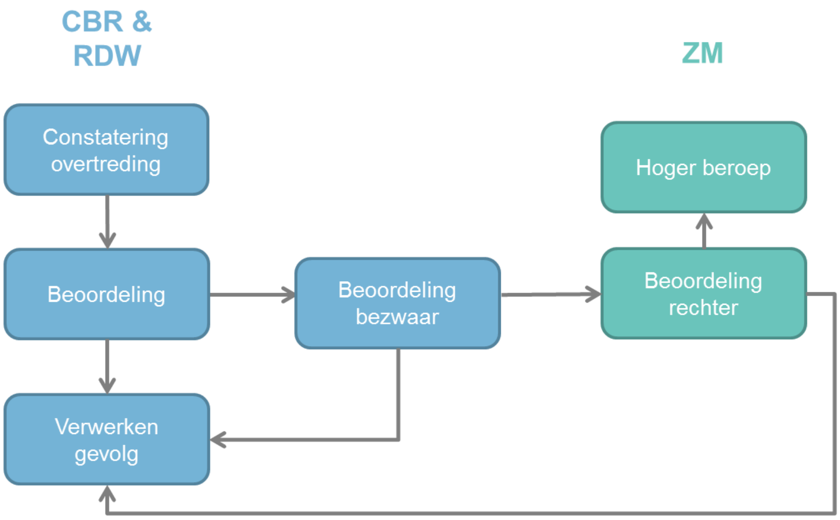
aan alle criteria is voldaan en rijbewijs met code 103 heeft opgenomen in het rijbewijzenregister, meldt het CBR aan het OM dat de betreffende persoon is gestart met het ASP. Het derde en laatste verschil ten opzichte van uitvoering in het bestuursrecht, is de processtap ‘Beoordeling OM’. Bij uitvoering van het ASP in het strafrecht dient de uitvoerende partij na constatering van een overtreding, in overleg te treden met het OM (zie ook: figuur 9).



Figuur 10. Proces van uitvoering door SVG in het strafrecht

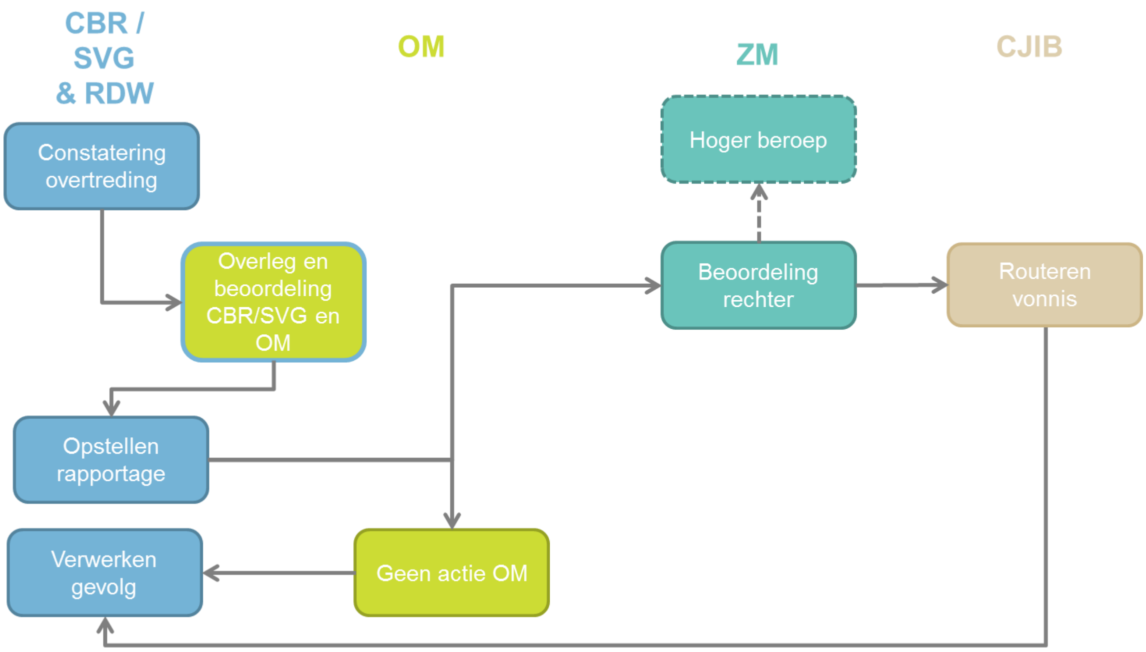
Wanneer het ASP in het strafrecht wordt uitgevoerd door de SVG is het proces vergelijkbaar met figuur 6, behalve dat bijna alle taken van het CBR worden overgeheveld naar de SVG. Twee handelingen blijven voorbehouden aan het CBR: op basis van een verklaring van geschiktheid het opnemen van een verklaring van geschiktheid ten behoeve van het rijbewijs code 103 in het rijbewijsregister en na succesvolle afronding van het ASP het afgeven van een ‘normaal’ rijbewijs. Dit heeft consequenties voor de uitvoering van de SVG; zij dienen aan het CBR door te geven dat er een verklaring van geschiktheid afgegeven dient te worden voor zowel het rijbewijs met code 103 bij de start van het ASP als voor het ‘normale’ rijbewijs na het succesvol beëindigen van het ASP. De rest van de handelingen komt in dit scenario bij de SVG te liggen.

Problemen in de uitvoering



Figuur 11. Proces van uitvoering ASP door het CBR in het bestuursrecht

In figuur 11 is het proces bij problemen in de uitvoering in het bestuursrecht vereenvoudigd weergegeven. Indien tijdens de looptijd van het ASP een overtreding wordt geconstateerd, beoordeelt het CBR deze overtreding en maakt op basis van de persoonlijke omstandigheden een uitgebreide persoonlijke afweging. Vervolgens verwerken ze de gevolgen. Wanneer de betrokkene hiertegen in bezwaar gaat, gebeurt dat eerst bij het CBR. Eventueel beroep en hoger beroep wordt beoordeeld door de bestuursrechter. Kortom, de gehele uitvoering vindt in dit scenario plaats in het bestuursrecht.



Figuur 12. Proces van uitvoering ASP door CBR/SVG in het strafrecht

Figuur 12 geeft het proces weer als de uitvoering van het ASP in het strafrecht plaatsvindt. Er zijn daarbinnen nog twee scenario's mogelijk: uitvoering door het CBR en uitvoering door de SVG. Wanneer in deze scenario's een overtreding wordt geconstateerd tijdens de looptijd van het ASP, wordt overlegd door CBR/SVG met het OM en levert CBR/SVG een schriftelijke rapportage aan. Het OM beoordeelt de zaak en bepaalt wat het gevolg van de overtreding is. Indien geen actie is vereist (de overtreding heeft geen verder gevolg) dan wordt dit door CBR/SVG teruggekoppeld aan de betrokkene. Anders legt het OM de zaak voor aan de rechter. Voor deze impactanalyse gaan we ervan uit dat het OM elke zaak voorlegt aan de strafrechter. Deze bepaalt het vonnis naar aanleiding van de overtreding en het vonnis wordt vervolgens gerouteerd door het CJIB. Tegen het vonnis van de strafrechter is uiteraard ook hoger beroep mogelijk.